

UNIVERSITA' DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di laurea in Giurisprudenza

I CONTENZIOSI ELETTORALI

La Candidata

Claudia Bonuccelli

Il Relatore

Prof. Carmelo D'Antone

A.A. 2012/2013

Alla mia famiglia e ai miei cari

*“Non esiste circostanza, né destino, né fato
che possa ostacolare la ferma risolutezza di un animo determinato”.*

Ella Wheeler Wilcox

INDICE

	<i>pag.</i>
INTRODUZIONE.....	8

CAPITOLO PRIMO “UN PO’ DI STORIA”

1.1. LA GIURISDIZIONE NELLA DISCIPLINA PREVIGENTE.....	12
1.2. LA RIPARTIZIONE GIURISDIZIONALE SECONDO IL CODICE.....	22
1.3. IL PROCEDIMENTO PRIMA DELL'ENTRATA IN VIGORE DEL CODICE.....	28
1.4. IL RIASSETTO DELLA DISCIPLINA DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO: LEGGE DELEGA 18 GIUGNO 2009, N. 69.....	39

CAPITOLO SECONDO “PROCEDIMENTO ELETTORALE PREPARATORIO PER LE ELEZIONI POLITICHE”

2.1. I CONTRASTI DI OPINIONE.....	42
2.2. SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 259 DEL 2009.....	55
2.3. UNA OCCASIONE MANCATA.....	64

CAPITOLO TERZO

“I PROCEDIMENTI”

	<i>pag.</i>
3.1. LE ORIGINI DELL'ART 129 c.p.a.....	72
3.2. IL RITO LAMPO: IL PROCEDIMENTO PREVISTO DALL'ART. 129 c.p.a. PRIMA E DOPO LE MODIFICHE APPORTATE DAL D.LGS. n. 160/2012.....	95
3.3. ART. 130 c.p.a.: PROCEDIMENTO IN PRIMO GRADO IN RELAZIONE ALLE OPERAZIONI ELETTORALI DI COMUNI, PROVINCE, REGIONI E PARLAMENTO EUROPEO.....	108
3.4. GLI APPELLI: ARTT. 131 E 132 c.p.a.....	123
3.5. IL “CASO PIEMONTE”.....	126

CAPITOLO QUARTO

“LE ECCEZIONI AL RITO ORDINARIO”

4.1. L'ASSISTENZA DEL DIFENSORE.....	140
4.2. L'ART. 127 c.p.a.: “ESENZIONE DAGLI ONERI FISCALI”.....	142
4.3. ART. 128 c.p.a.: “INAMMISSIBILITA' DEL RICORSO STRAORDINARIO AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA.....	144

	<i>pag.</i>
CONCLUSIONI.....	147
BIBLIOGRAFIA.....	149

INTRODUZIONE

Il contenzioso elettorale consiste nel complesso delle contestazioni rivolte, in sede processuale, alla regolarità e legittimità del procedimento collegato all'elezione degli organi elettivi dello Stato, quali in particolare, il Parlamento e gli Enti locali e si distingue in attivo e passivo. Il primo è relativo alle controversie che riguardano lo Status di elettore ed è devoluto al giudice ordinario, il secondo, attiene invece, alle controversie sul diritto a conseguire o a mantenere la carica elettiva e contempla, a sua volta, due diversi ordini di tutela: la tutela relativa alle questioni di eleggibilità, incompatibilità e decadenza dall'ufficio, rimessa alla competenza del giudice ordinario, essendo coinvolte situazioni giuridiche concernenti la capacità delle persone pertanto, diritti soggettivi; la tutela in tema di regolarità delle operazioni elettorali, è affidata invece, al giudice amministrativo, sul presupposto che, in questo caso, siano in discussione interessi legittimi al corretto svolgimento del procedimento elettorale.

Il contenzioso in materia elettorale di cognizione del giudice amministrativo, è disciplinato dal Titolo VI del Libro IV del Codice del processo amministrativo e si divide in tre capi: il Capo I (Artt. 126-128) individua l'ambito di applicazione e detta le disposizioni comuni per tutte le tipologie di contenzioso elettorale regolate dal Codice; il Capo II, costituito dal solo art. 129, riguarda la tutela anticipata avverso gli atti di esclusione dai procedimenti elettorali preparatori per le elezioni comunali, provinciali e regionali; il Capo III (Artt. 130-132) contiene disposizioni relative alle operazioni elettorali di Comuni, Province, Regioni e Parlamento europeo¹.

¹La disciplina sul contenzioso nelle operazioni elettorali alla luce delle norme del Codice del Processo Amministrativo, in www.filodiritto.com.

Due premesse risultano necessarie prima di affrontare gli argomenti che verranno trattati nei capitoli che succedono.

Prima di tutto, va messa in luce la caratteristica principe del giudizio sulle irregolarità verificatesi nel corso delle procedure elettorali, che si discosta per molti aspetti dal rito ordinario e che può definirsi un vero e proprio rito speciale che presenta peculiarità che lo differenziano anche dagli altri riti speciali.

Le differenze di questo processo rispetto al rito ordinario sono espressione delle esigenze di massima semplicità e celerità in virtù di una rafforzata “volontà” di garantire la ragionevole durata del processo.

Il secondo aspetto che va chiarito per capire meglio la disciplina del contenzioso elettorale, è quello per cui nei giudizi in tema di operazioni elettorali, ambito nel quale ha giurisdizione il giudice amministrativo come è stato precedentemente accennato e come sarà poi meglio spiegato, è necessario tenere ben distinte le irregolarità sostanziali, di per sé non sanabili ex post, da quelle formali.

Questa distinzione ha lo scopo di consentire una semplice e rapida procedura di rettifica delle irregolarità formali, nel doveroso rispetto dei noti e imminenti principi di favore del voto e di massima partecipazione dei cittadini alla competizione elettorale senza produrre l'indefettibile effetto di caducazione delle operazioni. Questo perché dette irregolarità non impediscono l'accertamento della volontà elettorale e della regolarità della sua formazione, non generando alcun pregiudizio per la libera espressione del voto; mentre le irregolarità sostanziali sono delle anomalie procedurali che impediscono l'accertamento della regolarità delle operazioni elettorali con diminuzione delle garanzie previste

dalla legge².

Apprese queste specificazioni, occorre ora andare ad analizzare quanto compiutamente sarà affrontato in questa trattazione.

Il tema del contenzioso elettorale di cognizione del giudice amministrativo sarà affrontato in ogni suo aspetto e analizzato alla luce dell'introduzione del Codice del processo amministrativo con Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104, in attuazione della delega conferita al Governo con Legge n. 69/2009.

I temi toccati andranno a riguardare il riparto giurisdizionale tra giudice amministrativo e ordinario secondo la disciplina antecedente al Codice, fino a quella contenuta nello stesso art. 126 c.p.a.; insieme alla giurisdizione, sarà affrontato il procedimento contenuto negli artt. 83/11 e 83/12 del T.U. n. 570/1960, come modificati dall'art. 2 della L. 1147/1966, quindi il procedimento in primo grado e in appello prima dell'introduzione degli artt. 129, 130, 131 e 132 c.p.a.

Nel secondo capitolo, l'argomento che farà da perno per tutti i paragrafi ivi contenuti, sarà il procedimento elettorale preparatorio per le elezioni relativo al rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, saranno analizzati: i vari contrasti giurisprudenziali di opinione sulla giurisdizione del giudice amministrativo; gli artt. 22, 23 e 87 del Testo Unico delle Leggi Elettorali, D.P.R. n. 361/1957 e l'art. 66 della Costituzione; la sentenza della Corte Costituzionale n. 259 del 2009 con la quale si riconosce la necessità di un intervento legislativo che metta fine a tutta una serie di pronunce contrastanti e, infine, la mancata occasione da parte del legislatore delegato di introdurre quanto

²Repertorio del Foro Italiano, [2560] Elezioni: Contenzioso, 2011, p. 997; Tar Veneto, sez. III, 25 ottobre 2007, www.amministrativistiveneti.it.

previsto dall'art. 44 della Legge delega n. 69/2009 circa l'introduzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti il procedimento elettorale preparatorio per il rinnovo di Camera e Senato.

Il terzo capitolo andrà a scandagliare una delle questioni più dibattute in tema di ricorsi elettorali, quella dell'impugnativa immediata degli atti preparatori, quindi antecedenti alla proclamazione degli eletti, detti atti endoprocedimentali: i tre orientamenti giurisprudenziali prevalenti; la decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2005 e il suo superamento da parte dei TT.AA.RR; la singolare coincidenza tra la pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 236 del 2010 che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 83/11 del D.P.R. n. 570/1960 e contestuale pubblicazione in G.U. del D.Lgs. n. 104/2010 che introduce l'art. 129 c.p.a., ammettendo una tutela anticipata verso gli atti di esclusione dei procedimenti elettorali preparatori e sua analisi prima e dopo le modifiche apportate con D.Lgs. n. 160/2012; esame del procedimento "ordinario" in primo grado e in appello in relazione alle operazioni elettorali di Comuni, Province, Regioni e Parlamento europeo e, infine, sarà toccato il recentissimo "Caso Piemonte".

Nell'ultimo capitolo, saranno affrontati gli argomenti relativi all'obbligatorietà o meno della difesa tecnica e delle eccezioni al regime ordinario previste agli artt. 127 e 128 c.p.a. sull'esenzione dagli oneri fiscali e sull'inammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

CAPITOLO PRIMO

“UN PO’ DI STORIA”

1.1. LA GIURISDIZIONE NELLA DISCIPLINA PREVIGENTE; 1.2. LA RIPARTIZIONE GIURISDIZIONALE SECONDO IL CODICE; 1.3. IL PROCEDIMENTO PRIMA DELL'ENTRATA IN VIGORE DEL CODICE; 1.4. IL RIASSETTO DELLA DISCIPLINA DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO: LEGGE DELEGA 18 GIUGNO 2009, N. 69.

1.1. LA GIURISDIZIONE NELLA DISCIPLINA PREVIGENTE.

La prima questione che il Codice del Processo Amministrativo prende in esame attraverso l'articolo 126, è la delimitazione dei confini della giurisdizione elettorale.

Nella disciplina in vigore precedentemente, il perimetro della giurisdizione del giudice amministrativo in tema di contenzioso elettorale era circoscritto dall'art. 6 comma 1, Legge n. 1034/1971 e dall'art. 42, Legge n. 18/1979, dove la prima norma assegnava al giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto le operazioni elettorali per le elezioni dei Consigli Comunali, Provinciali e Regionali: “Il tribunale amministrativo regionale è competente a decidere sui ricorsi concernenti controversie in materia di operazioni per le elezioni dei Consigli Comunali, Provinciali e Regionali”; la seconda, invece, individuava il giudice amministrativo quale organo giurisdizionale deputato a risolvere le controversie aventi a oggetto le operazioni elettorali dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento Europeo: “Contro gli atti di proclamazione degli eletti, per motivi inerenti alle operazioni elettorali successive alla emanazione del decreto di convocazione dei comizi, qualsiasi cittadino elettore può proporre impugnativa

davanti al tribunale amministrativo regionale del Lazio”.

Quest'impianto normativo ha avuto l'obiettivo di andare a scardinare il previgente regime secondo il quale i provvedimenti in materia di operazioni elettorali erano impugnabili innanzi agli stessi Consigli Comunali, le cui decisioni potevano essere contestate innanzi alle giunte provinciali amministrative³.

La giunta provinciale amministrativa, istituita con la legge 30 dicembre 1888, n. 5865, da non confondersi con la Giunta Provinciale organo dell'ente Provincia, era infatti un organo collegiale dello Stato italiano presente in ogni Provincia. Secondo l'art. 10, Regio Decreto 4 febbraio del 1915, n. 148, come modificato dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839, era costituita: dal Prefetto che la presiedeva, da due consiglieri di prefettura designati all'inizio di ogni anno dal Prefetto, dall'intendente di finanza e da cinque membri effettivi e altrettanti supplenti eletti dal Consiglio Provinciale, i quali restavano in carica per quattro anni.

Con Legge 18 giugno 1925, n. 1094, fu aggiunto il ragioniere capo della prefettura e per mantenere invariata la prevalenza dei membri elettivi, questi ultimi furono portati a sei.

Il R.D. 3 marzo 1934, n. 383, aggiunse l'ispettore provinciale e ridusse a quattro effettivi e due supplenti i membri esterni all'amministrazione dello Stato, stabilendo la loro designazione da parte del Segretario del Partito Fascista.

Caduto il fascismo, la Legge 4 aprile 1944, n. 111, ripristinò l'elettività dei membri esterni all'amministrazione dello Stato, lasciando però il loro numero a quattro effettivi e due supplenti.

La giunta provinciale amministrativa aveva funzioni molto rilevanti che spaziavano dal controllo di legittimità e di merito sugli atti della

³F. CARINGELLA-M. PROTTO, Manuale di diritto processuale amministrativo, Dike Giuridica Editrice, 2012, p. 1347.

Provincia, dei Comuni, dei loro consorzi e delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, alle funzioni di giudice amministrativo per ricorsi contro i provvedimenti amministrativi di tali enti nonché, appunto, per il contenzioso elettorale relativo ai loro organi.

Quando operava come giudice amministrativo sedevano nel collegio solo il Prefetto, i due funzionari della carriera prefettizia e due dei membri eletti dal Consiglio provinciale, il più anziano e il più giovane⁴.

Le funzioni di giudice amministrativo della giunta sono state dichiarate incostituzionali dalla sentenza della Corte Costituzionale del 22 marzo 1967, n. 30, poiché la posizione di dipendenza gerarchica del Prefetto dal Governo e dei membri da lui designati, si riteneva ne potessero pregiudicare l'indipendenza per contrasto con l'art. 101 Cost. c.2: "I giudici sono soggetti soltanto alla legge" e con l' art. 108 Cost. c.2: "La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia".

Nelle more della suddetta sentenza di legittimità intervenne il legislatore con Legge 3 dicembre 1966, n. 1147, contenente modificazioni alle norme sul contenzioso elettorale amministrativo, che assegnò il contenzioso alle sezioni elettorali dei non ancora costituiti tribunali amministrativi regionali⁵.

Tale legge prevedeva, infatti, che fino a quando non fossero stati istituiti i Tribunali Amministrativi Regionali, come previsto dall'art. 125, c. 2, della Costituzione secondo il quale: "Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo

⁴Giunta provinciale amministrativa, in www.wikipedia.org.

⁵Corte Cost., 22 marzo 1967, n. 30, in Consulta on-line, www.giurcost.org.

l'ordinamento stabilito dalla legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione”, le controversie in materia di operazioni elettorali dovevano essere deferite alle sezioni dei Tribunali amministrativi per il contenzioso elettorale, istituiti in ogni Regione.

Queste sezioni erano organi di giustizia amministrativa di primo grado con sede, per ciascuna Regione, nella città nella quale si trovava la Corte d'Appello, ovvero il Tribunale, che si costituiva in ufficio elettorale regionale. Erano composte da un Presidente, scelto tra i funzionari dell'Amministrazione civile dell'interno, di qualifica non inferiore a vice-prefetto e da quattro componenti, uno dei quali, scelto anche questo tra i funzionari dell'Amministrazione civile dell'interno, di qualifica non inferiore a vice-prefetto ispettore e gli altri tre, tre effettivi e tre supplenti, scelti invece fra cittadini idonei elettori della Regione designati dai Consiglieri Provinciali in carica nelle Province delle Regioni, nonché da quelli dei Consigli provinciali sciolti e non ancora rinnovati, i quali si trovavano in carica all'atto dello scioglimento e che non avevano perduto la capacità elettorale. Questo in attesa della costituzione delle Regioni a statuto ordinario, a quel punto la nomina sarebbe spettata ai Consigli Regionali.

Sia i funzionari dell'Amministrazione civile dell'interno, nominati presidenti o componenti del Collegio, sia i componenti designati dai Consigli provinciali, ovvero dal Consiglio regionale, restavano in carica cinque anni.

Anche queste sezioni elettorali dei non ancora costituiti tribunali amministrativi regionali, non passarono indenni dal vaglio della Consulta, che bocciò, infatti, la scelta legislativa con sentenza del 27 maggio 1968, n. 49.

La Corte Costituzionale fu chiamata ad affrontare la questione di

legittimità relativa all'art. 2 della L. 1147/1966 in riferimento ad alcuni articoli della Costituzione, in particolare, riguardo agli artt. 101, 102 e 108.

Il sospetto di illegittimità si fondava innanzi tutto sulla natura di questi collegi, che non sembravano sezioni ordinarie di Tribunali, poiché i Tribunali amministrativi di cui facevano parte non erano ancora costituiti, né sembravano sezioni specializzate di organi giudiziari ordinari; poi sulla loro struttura, poiché nessuno dei componenti era magistrato, mentre l'art. 102 Cost. richiede tutt'oggi, che almeno alcuni lo siano: “La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura”; infine sulla loro composizione, sia perché due dei cinque membri erano funzionari statali la cui indipendenza dal Governo poteva non essere garantita dalla brevità dell'incarico, durante il quale mantenevano il proprio stato giuridico e la carriera continuava a essere regolata dalla loro amministrazione, in violazione degli artt. 101 e 108 della Costituzione, sia perché gli altri tre componenti, essendo eletti dai Consigli provinciali, rischiavano di non essere indipendenti da essi e dai partiti politici che rappresentavano. Il terzo comma dell'art. 102 Cost. che così cita: “La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia”, prevede la partecipazione di giudici popolari alla funzione giurisdizionale, ma con una particolare procedura di garanzia di idoneità e imparzialità dei prescelti, come l'estrazione a sorte, cosa che non poteva dirsi per i tre membri elettivi designati

dai consiglieri provinciali.

Il primo motivo di denuncia, con il quale si avanzava il sospetto che non essendo ancora stati creati i Tribunali amministrativi regionali gli organi del contenzioso potevano essere considerati giudici speciali di nuova istituzione, in contrasto con il precetto dell'art. 102 Cost., non venne accolta dalla Consulta. La motivazione sostenuta, fu quella secondo cui, visto che i tribunali amministrativi per il contenzioso elettorale erano stati concepiti come parte degli istituendi TT.AA.RR., con competenza nell'ambito della Regione, come giudici regionali di primo grado rispetto al Consiglio di Stato, la singolarità del fatto che fossero creati prima degli stessi Tribunali di cui dovevano costituire altrettanti sezioni, non poteva essere motivo di illegittimità, mancando norme o principi costituzionali che vietavano la gradualità nell'introduzione dei nuovi organi di giustizia amministrativa e poco importava che le Regioni non fossero ancora istituite perché quei collegi giudicanti erano collegati alla Regione, prima che come ente giuridico, come entità territoriale e sociale determinatasi storicamente.

La Consulta sostenne nella sua motivazione, come in realtà i TT.AA.RR. e le sezioni del contenzioso, non fossero organi di giurisdizione ordinaria e soggiacenti quindi, a tutte le norme del Titolo IV della Costituzione ma bensì, organi di giurisdizione amministrativa, che l'art. 103 ricollega al Consiglio di Stato, rispetto al quale erano giurisdizioni di primo grado: “Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi” e che il Consiglio di Stato fosse organo di giurisdizione speciale non poteva esservi dubbio visto che, l'art. 103 Cost. distingue la giustizia amministrativa da quella ordinaria,

mentre la disposizione VI colloca proprio il Consiglio di Stato fra gli “organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti”.

La Consulta respinse anche il secondo motivo, con il quale si negava, in virtù dell'art 102 Cost., che un collegio giudiziale potesse essere composto interamente da cittadini estranei alla magistratura. La Corte sostenne che, una volta escluso che le sezioni del contenzioso elettorale fossero giurisdizioni ordinarie, l'art. 102 Cost. dettato solo per queste, doveva rimanere fuori campo, facendo al caso un'altra norma che invece non pone limiti alla partecipazione di “laici”, ma piuttosto esige garanzie, che è l' art. 108 Cost., c.2: “La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia”.

Il collegio che giudicava sulle operazioni elettorali, motivava la Consulta, essendo un'articolazione del Tribunale amministrativo, non richiedeva la presenza di giudici togati, così come non sembrava che la richiedesse lo stesso Tribunale, inoltre, erano presenti altre giurisdizioni speciali composte esclusivamente da “estranei”.

La Corte Costituzionale, ritenne invece fondato il terzo motivo di illegittimità, che richiamando l'art. 101, c.2 Cost.: “I giudici sono soggetti soltanto alla legge” e l'art. 108, c.2 Cost. già più volte richiamato, negava alla composizione del collegio l'idoneità ad assicurare l'indipendenza dei giudici e l'imparzialità del giudizio.

La Consulta affermò che, il fatto che due dei cinque membri fossero funzionari statali, scelti e nominati su proposta del Presidente del Consiglio con decreto del Capo dello Stato, non avrebbe costituito motivo di illegittimità costituzionale, se i funzionari appena nominati, avessero acquisito indipendenza rispetto al Governo e alla pubblica amministrazione attraverso definitiva rottura del rapporto

di servizio e l'assunzione dello status professionale di giudici; questi, invece, seppur fuori ruolo, continuavano a beneficiare dei miglioramenti e degli avanzamenti di carriera, ritornando nei ruoli allo scadere del quinquennio o eventualmente con il proprio consenso, con la speranza di un rinnovo della carica, accentuando così la dipendenza dal Governo. La Corte Costituzionale, quindi, ritenne che la norma in questo punto violasse gli artt. 101 e 108 della Costituzione.

Anche rispetto agli altri tre membri designati con votazione a maggioranza dal Consiglio regionale o dall'assemblea dei Consiglieri provinciali della Regione, la Consulta sostenne che questo di tipo di scelta non fosse illegittima, anche perché il legislatore si preoccupò, non consentendo più d'una designazione per votante, di evitare che delle designazioni disponessero solo le maggioranze. Ciò che, invece, la Corte ritenne che non garantisse l'indipendenza, fu la possibilità prevista anche per gli “estranei”, allo scadere del quinquennio, della rinnovazione e quindi, la sola prospettiva del reincarico, bastava a escludere l'indipendenza di costoro dai Consigli provinciali o Regionali, come per dire che la legge pur volendoli inamovibili era comunque in contrasto con gli artt. 101 e 108 della Costituzione⁶.

L'introduzione dei Tribunali Amministrativi Regionali, con l'assegnazione a quest'ultimi del contenzioso in esame, consentì il superamento dei dubbi di compatibilità costituzionale.

L'articolo 19 della Legge n. 1034 del 1971, istitutiva appunto, dei TT.AA.RR., stabilì due principi processuali, uno di ordine generale, secondo il quale nei giudizi davanti ai Tribunali Amministrativi Regionali, fino a emanazione di apposita legge sulla procedura, si dovevano osservare le norme di procedura dinanzi alle sezioni

⁶Corte Cost., 27 maggio 1968, n. 49, in Consulta on-line, www.giurcost.org.

giurisdizionali del Consiglio di Stato, in quanto non contrastanti con la medesima legge; l'altro, di ordine speciale, secondo il quale per i giudizi in tema di operazioni elettorali dovevano rimanere ferme le norme procedurali contenute nella Legge 23 dicembre 1966, n. 1147.

La disciplina era quindi contenuta nell'art. 83/11 del T.U. n. 570/60 "Per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali", come modificato dall'art. 2 della già citata L. 1147/1966.

Sulla base delle regole sopra illustrate, la giurisdizione del giudice ordinario veniva riconosciuta per le controversie aventi a oggetto: l'elettorato attivo al Parlamento nazionale (art.42 D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223), l'elettorato attivo e passivo nei Consigli comunali (art.82, D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570), l'elettorato attivo e passivo nei Consigli regionali (art.19, l. 17 febbraio 1968, n. 108; art. 22, l. 5 agosto 1962, n. 1257 per la Regione Valle D'Aosta; art. 33, l. 3 febbraio 1964, n. 3 per la regione Friuli Venezia Giulia), la decadenza dalla carica di Consigliere comunale, provinciale e regionale (art. 9 bis, D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570; art. 7 commi 2 e 3, l.23 dicembre del 1966, n. 1147; art. 19, l. 17 febbraio 1968, n. 108) e l' elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo e la decadenza dalla relativa carica (artt. 6 e 44, l. 24 gennaio 1979, n. 18).

Mentre, la giurisdizione del giudice amministrativo si estendeva alle controversie aventi a oggetto: la regolarità delle operazioni elettorali, le modalità di espressione del voto, il conteggio e l'attribuzioni di voti, l'osservanza delle disposizioni riguardanti la validazione delle schede votate, l'esercizio di voto da parte degli elettori affetti da grave impedimento, la presentazione e accettazione delle candidature e l'individuazione della

circoscrizione di un candidato eletto in più circoscrizioni.

Così, il Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 24 novembre 2005, n. 10: “Ai sensi dell'art. 82 comma 1 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, di cui al D.P.R. 16 maggio 1960 n. 570 e successive modificazioni ed integrazioni, rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario le controversie concernenti la ineleggibilità, le decadenze e le incompatibilità, ossia le questioni che vertono su diritti soggettivi perfetti, mentre rientrano nella giurisdizione amministrativa tutte le decisioni relative all'annullamento degli atti amministrativi attinenti alle operazioni elettorali, nell'ambito delle quali sono ricomprese anche le deliberazioni dei competenti uffici elettorali in ordine all'ammissione o ritorsazione dei candidati e dei relativi simboli”⁷.

Da notare come resti scoperta da questa ripartizione, l'area che riguarda il procedimento preparatorio delle elezioni politiche, affermazione questa, che sarà approfondita in un successivo capitolo.

⁷F. CARINGELLA-M. PROTTO, op. cit., p. 1348.

1.2. LA RIPARTIZIONE GIURISDIZIONALE SECONDO IL CODICE.

L'art. 126 del Codice del processo amministrativo, introdotto con Decreto Legislativo 02 luglio 2010, n. 104, tratta dell'ambito della giurisdizione del contenzioso elettorale e così dispone: “Il giudice amministrativo ha giurisdizione in materia di operazioni elettorali relative al rinnovo degli organi elettivi dei Comuni, delle Province, delle Regioni e all'elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia”.

Leggendo il suddetto articolo, si evince come questo, si limiti a condensare in un unico testo normativo, le controversie già destinate alla cognizione del giudice amministrativo.

Il legislatore del Codice decide, quindi, di non apportare novità, facendo restare attuale il sistema di riparto vigente prima dell'entrata in vigore del Codice stesso.

Un sistema di riparto, quindi, dove il discrimine tra giurisdizione ordinaria e amministrativa è netto, spettando alla prima la cognizione delle controversie concernenti l'ineleggibilità, la decadenza e le incompatibilità, mentre alla seconda i giudizi concernenti le operazioni elettorali; spetta pertanto all'autorità giudiziaria ordinaria la giurisdizione sulle controversie in materia di eleggibilità dei componenti di organi amministrativi, in quanto attengono al diritto soggettivo di elettorato passivo⁸.

Su questa impostazione la sentenza della Corte di Cassazione, Sezione Unite Civili, 09 novembre 2009, n. 23682, la quale ha affermato che: “In materia di contenzioso elettorale amministrativo, sono devolute al giudice del contenzioso, indipendentemente

⁸Repertorio del Foro Italiano, [2560] Elezioni: Contenzioso, 2008, p. 1105.

dall'appartenenza dell'organo elettivo ad un ente pubblico economico, le controversie in tema di operazioni elettorali, mentre spetta al giudice ordinario la cognizione delle controversie concernenti la ineleggibilità, la decadenza e l'incompatibilità, in quanto volte alla tutela del diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato passivo; né la giurisdizione del giudice ordinario incontra limitazioni o deroghe per il caso in cui la questione di eleggibilità venga introdotta mediante impugnazione del provvedimento del consiglio sulla convalida degli eletti, o dell'atto di proclamazione o, ancora del provvedimento di decadenza, perché anche in tale ipotesi la decisione verte non sull'annullamento dell'atto amministrativo, bensì sul diritto soggettivo perfetto, inerente l'elettorato attivo o passivo”.

Sulla stessa linea la sentenza della Cassazione, Sezioni Unite Civili, 29 ottobre 2007, n. 22640: “In tema di contenzioso elettorale amministrativo, la giurisdizione è distribuita tra giudice ordinario e amministrativo - ai sensi degli artt. 82 e ss. del D.P.R. n. 570 del 1960 e dell'art. 6 della Legge n. 1034 del 1971 – nel senso che al primo spettano tutte le controversie che concernono l'ineleggibilità, l'incompatibilità e le decadenze, ossia aventi ad oggetto diritti soggettivi, mentre al secondo spettano quelli aventi ad oggetto in via diretta l'annullamento degli atti amministrativi attinenti le operazioni elettorali; né la giurisdizione del giudice ordinario viene meno per il fatto che la questione sull'ineleggibilità venga introdotta mediante l'impugnazione dell'atto di convalida degli eletti. Ne consegue che è devoluta alla giurisdizione dell'A.G.O. la cognizione della controversia promossa da un elettore diretta a far valere l'ineleggibilità alla carica di Sindaco del soggetto che abbia già ricoperto detta carica per due mandati consecutivi immediatamente precedenti le elezioni, come disposto dall'art. 51, comma 2, del

D.Lgs. n. 267 del 2000⁹.

Sul riparto di giurisdizione è intervenuta anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza del 2 dicembre 2010, n.3. La pronuncia ha ribadito l'impostazione tradizionale secondo la quale in materia di giudizio elettorale, alla giurisdizione ordinaria spetta soltanto la cognizione delle liti concernenti le ineleggibilità, le decadenze e le incompatibilità dei candidati, ossia le questioni che investono diritti soggettivi perfetti; sono, invece, affidate alla giurisdizione amministrativa tutte le questioni inerenti il vaglio di legittimità delle operazioni elettorali, nell'ambito delle quali sono ricomprese anche le deliberazioni dei competenti uffici in ordine all'ammissione o alla riconsiderazione di liste o candidati¹⁰.

Un riparto di giurisdizione che quindi si incentra sulla natura della situazione giuridica dedotta in giudizio, nel pieno rispetto dell'art. 103 della Costituzione, secondo il quale, il giudice amministrativo ha giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi.

Un elemento che merita apposita analisi, è la tipologia di potere giurisdizionale esercitato dal giudice amministrativo in materia di operazioni elettorali.

L'art. 134, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo contempla questo potere, come un potere giurisdizionale di merito: “Il giudice amministrativo esercita giurisdizione con cognizione estesa al merito nelle controversie aventi ad oggetto: gli atti e le operazioni in materia elettorale, attribuiti alla giurisdizione amministrativa”.

Importante è, quindi capire, cosa si intende per giurisdizione di

⁹Cassazione, Sez. Un. Civili, 09 novembre 2009, n. 23682 e Cassazione, Sez. Un. Civili, 29 ottobre 2007, n. 22640, in www.ilcaso.it/giurisprudenza/archivio.

¹⁰F. CARINGELLA-M. PROTTO, op. cit., p. 1354.

merito.

L'attribuzione in determinate materie di giurisdizione di merito al giudice amministrativo, costituisce una deroga al c.d. limite esterno della giurisdizione, in quanto il giudice non si limita solo al sindacato di legittimità dell'attività amministrativa, ma valuta anche profili di opportunità, convenienza, equità e utilità o, comunque, può sostituirsi all'amministrazione.

La giurisdizione di merito, in sostanza, costituisce eccezione alla regola che individua l'ambito del sindacato giurisdizionale nella verifica della sola legittimità dell'azione amministrativa, in quanto implica verifiche attinenti, appunto, al merito amministrativo che solitamente gli sono sottratte.

La giurisdizione amministrativa, quindi, al fine di evitare ingerenze del potere giurisdizionale in ambiti riservati alle competenze di quello esecutivo, è estesa al merito nei soli casi espressamente previsti dalla legge.

I poteri decisorii del giudice amministrativo investito di giurisdizione di merito sono più ampi di quelli relativi alla giurisdizione di legittimità, potendo anche, se accoglie il ricorso, riformare l'atto o sostituirlo.

Espressa la regola a carattere generale, c'è da dire che in passato la tesi dominante riteneva che il potere giurisdizionale esercitato dal giudice amministrativo in materia di operazioni elettorali, non fosse un potere giurisdizionale di merito; si sosteneva, infatti, che al giudice amministrativo fosse sottratta ogni valutazione di opportunità in merito all'attività della pubblica amministrazione. In questo senso, seppur l'art. 84 del Testo Unico 570/1960, oggi abrogato, prevedeva che, in caso di accoglimento del ricorso, il giudice avrebbe dovuto correggere il risultato delle elezioni e sostituire ai candidati illegalmente proclamati coloro che avevano il

diritto di esserlo, questo potere di correzione del risultato elettorale conferito al giudice amministrativo non poteva, secondo i sostenitori di questa tesi, essere considerato un sindacato esteso al merito, perché, bensì, potere decisorio sulla scorta di una valutazione di stretta legittimità con riferimento alle controversie.

La questione, che pose dubbi interpretativi proprio perché l'art.6 della Legge 1034/1971 non faceva specifico riferimento all'estensione al merito, viene risolta dal citato art. 134 c.p.a., attuativo dell'art. 44, lettera b), della Legge 69/2009 che ha previsto il “disciplinare le azioni e le funzioni del giudice”, tra l'altro, “riordinando i casi di giurisdizione estesi al merito, anche mediante soppressione delle fattispecie non più coerenti con l'ordinamento vigente”.

L'art. 134 c.p.a., indica appunto in modo espresso, come precedentemente ricordato, tra le materie nelle quali il giudice amministrativo esercita una cognizione estesa al merito, quelle aventi ad oggetto gli atti e le operazioni in materia elettorale attribuiti alla giurisdizione amministrativa¹¹.

La materia in esame non può, invece, farsi rientrare nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo perché come rilevato, nella sentenza della Corte Costituzionale n. 259 del 2009 “..l'introduzione di un nuovo caso di giurisdizione esclusiva può essere effettuata solo da una legge – come prescrive l'art. 103, primo comma, Cost., e nel rispetto dei principi e dei limiti fissati dalla sentenza n. 204 del 2004”¹².

La giurisdizione esclusiva, infatti, a differenza di quella di merito, incide sul limite interno della giurisdizione, alterando la linea di

¹¹R. CAPONIGRO, La valutazione giurisdizionale del merito amministrativo, 2010, in www.giustizia-amministrativa.it/documentazione.

¹²M. CAPIZZI, Osservatorio sulla giurisprudenza amministrativa, 2013, in www.ildirittoamministrativo.it.

confine tra giurisdizione ordinaria e amministrativa e costituendo quindi, eccezione alla regola che individua l'oggetto della tutela nell'interesse legittimo.

Dalla lettura dell'art. 126 del Codice del processo amministrativo, che fa riferimento alle sole “operazioni elettorali”, si evince come il legislatore del codice non abbia introdotto nessuna ipotesi di giurisdizione esclusiva a favore del giudice amministrativo, assenza confermata anche dalla mancanza di qualsiasi riferimento della materia nell'art. 133 c.p.a. che passa in rassegna tutte le ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo¹³.

¹³F. CARINGELLA-M. PROTTO, op. cit., p. 1352.

1.3. IL PROCEDIMENTO PRIMA DELL'ENTRATA IN VIGORE DEL CODICE.

Il rito processuale elettorale amministrativo, prima della pubblicazione del Decreto Legislativo del 2 luglio 2010, n. 104, con il quale è stato approvato il Codice del processo amministrativo in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 44 della Legge n. 69/2009, era disciplinato dagli articoli 83/11 e 83/12 del T.U. n. 570/60, come modificati dall'art. 2 della già citata L. n. 1147/1966. Per tutto quanto non previsto dall'art. 83/11 sulla disciplina del procedimento, si dovevano applicare le norme contenute nel titolo II del Testo Unico approvato con Regio Decreto 26 giugno 1924, n. 1058, modificato con Legge 8 febbraio 1925, n. 88, nonché quelle contenute nel Regio Decreto 17 agosto 1907, n. 643 e nel Regio Decreto 17 agosto 1907, n. 644.

Secondo l'art. 83/11 il ricorso andava proposto entro il termine breve di trenta giorni dalla proclamazione degli eletti e nonostante che per il giudizio elettorale fosse prevista la riduzione dei termini, trovava applicazione la sospensione per le ferie degli avvocati.

L'elemento caratterizzante era un' inversione dell'onere di deposito del ricorso rispetto a quello di notificazione, infatti, entro il prescritto termine di trenta giorni, il ricorso doveva solo essere depositato presso la segreteria del tribunale amministrativo, dopo di che il Presidente del Tribunale, con decreto in calce al ricorso medesimo, doveva fissare la data dell'udienza di discussione della causa in via d'urgenza, cioè con precedenza rispetto a tutti gli altri ricorsi e nominare il relatore.

È evidente come il previo deposito doveva consentire al Presidente di fissare l'udienza con urgenza, mentre la notifica del ricorso, contenente anche il decreto di fissazione presidenziale del giorno in

cui si sarebbe dovuta tenere l'Udienza Pubblica di discussione, doveva essere effettuata a cura della segreteria, alla parte che poteva avervi interesse, nel breve termine degli ulteriori dieci giorni dalla comunicazione dell'avvenuta emanazione del decreto stesso.

Dopo di che, nei dieci giorni successivi alla notificazione, il ricorrente doveva depositare nella segreteria del tribunale amministrativo, copia del ricorso e del decreto, la relata di notifica e gli atti e i documenti del giudizio.

L'unico documento che il ricorrente era tenuto a depositare, era il certificato attestante la qualifica di elettore o di candidato, potendo ogni altra documentazione (ad esempio, verbale di proclamazione degli eletti, tabelle riepilogative, schede...) essere acquisita da parte del giudice in virtù dei poteri istruttori di cui disponeva.

Le parti intime potevano depositare nella segreteria le proprie controdeduzioni entro il termine di quindici giorni dalla ricevuta notifica; in caso diverso, potevano solo costituirsi all'udienza per svolgere difese orali.

Tutti i termini detti sopra, erano perentori e dovevano essere osservati a pena di decadenza.

Il tribunale emetteva la sentenza subito dopo la discussione e il dispositivo veniva immediatamente letto all'udienza dal Presidente. Tuttavia la sentenza acquistava efficacia solo con il suo deposito presso la segreteria del tribunale, deposito che doveva avvenire entro dieci giorni dalla pronuncia.

A cura della segreteria, la sentenza doveva essere trasmessa immediatamente in copia al Sindaco, affinché questo potesse provvedere, entro ventiquattro ore dal ricevimento, alla sua pubblicazione per quindici giorni nell'albo pretorio e alla notifica al consigliere eletto, di cui fosse stata eventualmente annullata l'elezione.

Come già accennato, con la sentenza poteva essere disposta la rettifica a favore del ricorrente dei risultati elettorali, con l'eventuale sostituzione dei candidati eletti con altri aventi il diritto a esserlo al loro posto.

L'art. 83/12 disciplinava l'appello, che poteva essere proposto con ricorso al Consiglio di Stato, entro il termine di venti giorni dalla notifica della decisione per coloro nei confronti dei quali era necessaria la notificazione ed entro lo stesso termine di venti giorni dall'ultimo giorno di pubblicazione della parte dispositiva della decisione medesima nell'albo pretorio del Comune, per ogni altro cittadino elettore o diretto interessato.

Il giudizio di appello si svolgeva secondo le norme consuete del procedimento innanzi al Consiglio di Stato, ma i termini dovevano essere ridotti alla metà.

In tema di procedimento, risulta necessario, però, aggiungere ulteriori specificazioni.

Una prima problematica che occorre affrontare analizzando l'art. 83/11, è quella relativa alle parti necessarie e ai controinteressati.

La norma infatti esordiva così: “Contro le operazioni per l'elezione dei consiglieri comunali, successive alla emanazione dei comizi, qualsiasi cittadino elettore del Comune, o chiunque altro vi abbia diretto interesse, può proporre impugnativa davanti alla sezione per il contenzioso elettorale, con ricorso che deve essere depositato nella segreteria entro il termine di giorni trenta dalla proclamazione degli eletti”, continuando “Il ricorso, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, deve essere notificato giudiziarmente a cura di chi lo ha proposto, alla parte che può avervi interesse..” e ancora “La parte controinteressata deve depositare nella segreteria le proprie controdeduzioni entro quindici giorni dalla ricevuta notifica”.

Preso atto che nel ricorso elettorale è possibile una vera e propria “azione popolare”, perché proponibile da ciascun elettore titolare dell'interesse generale della pubblica amministrazione alla regolarità delle operazioni elettorali, anche se privo di un suo particolare interesse personale, la particolarità dell'articolo in questione poteva riscontrarsi nel fatto che il necessario destinatario della notifica, quindi parte necessaria del processo, non era, come stabilito per il processo amministrativo ordinario, l'Autorità emanante, bensì la parte che poteva avervi interesse.

Per capire meglio cosa si intendeva per “parte necessaria” del processo elettorale, bisogna analizzare la pronuncia del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 23 febbraio 1979, n. 7, nella quale si è sostenuto che “nei giudizi elettorali, l'individuazione della pubblica amministrazione, cui spetta la qualifica di parte necessaria della lite, deve essere compiuta, tenuto conto della peculiarità del procedimento per la formazione democratica dei consigli degli enti territoriali, non in base al criterio dell'imputazione formale dell'atto di proclamazione degli eletti, ma esclusivamente in base al criterio dell'imputazione sostanziale degli effetti, cioè dei risultati della consultazione popolare; pertanto, essendo parte indefettibile di tali giudizi l'ente pubblico che si appropria delle scelte derivanti dall'attività politica del proprio corpo elettorale e che risente le conseguenze dell'attività giurisdizionale in ordine alla persistenza, o no, e alle eventuali rettifiche delle scelte, è ammissibile il ricorso non notificato dei presidenti delle sezioni cui, ai sensi dell'art.47 T.U. Reg. Sic. 20 agosto 1960, n. 3, è formalmente imputabile l'atto di proclamazione degli eletti”

Sulla scia di questa autorevole decisione, la giurisprudenza ha più volte confermato che “nel processo amministrativo elettorale è parte necessaria l'amministrazione (nella specie: Comune) alla quale

vanno imputati i risultati della consultazione elettorale e non l'Ufficio centrale elettorale” dove l'Ufficio centrale elettorale è, ed era, costituito dal Presidente del tribunale competente per territorio o da altro magistrato delegato dal Presidente del tribunale, che lo presiede e da sei elettori del Comune idonei all'ufficio di Presidente di sezione elettorale, tra quelli iscritti in apposito albo, nominati dal Presidente del tribunale entro cinque giorni dalla pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi. L'ufficio centrale ha finalità relative al compimento delle operazioni di proclamazione del Sindaco, di ripartizione dei seggi di consigliere tra le singole liste e di proclamazione dei consiglieri, inoltre si pronuncia su tutti gli incidenti relativi alle operazioni di sua competenza, secondo l'art. 74 del T.U. n. 570/1960.

La stessa giurisprudenza, nelle pronunce del Consiglio di Stato, sez. V, 25 ottobre 1989, n. 673 e 07 marzo 1986, n. 158, ha ritenuto, inoltre, che la mancata notifica all'Amministrazione potesse essere sanata.

Invero, ai sensi dell'art. 21 della L. n. 1034/1971, l'unica integrazione possibile era quella relativa al controinteressato, non già alla parte essenziale del processo.

È necessario, quindi, precisare questa impostazione, ricordando come il processo elettorale si differenziasse in ordine ai notificatari dell'impugnazione, dal procedimento ordinario. Mentre in quest'ultimo la notifica riguarda l'organo che ha emesso l'atto impugnato e i controinteressati ai quali l'atto si riferisce, nel ricorso elettorale doveva essere notificato “alla parte che poteva avervi interesse”.

Secondo l'orientamento consolidato, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, il contraddittorio doveva essere validamente costituito nei confronti di almeno uno dei controinteressati, in tal senso, è stato

sostenuto dal Consiglio di Stato, sez. V, 08 gennaio 2001, n. 39 che “il requisito di ammissibilità costituito dalla notifica ad almeno uno dei controinteressati può ritenersi soddisfatto in relazione alla tempestiva notifica all'Amministrazione”.

Questa, infatti, pur essendo parte necessaria del giudizio elettorale, non era autorità emanante, ma Amministrazione interessata all'esito del giudizio riguardante la elezione dei propri organi, pertanto assumeva nel giudizio elettorale una posizione peculiare, sostanzialmente equiparabile a quella del controinteressato, in quanto estranea al procedimento elettorale gestito da altra p.a. e che doveva quindi essere evocata in giudizio solo in quanto destinataria del risultato del voto.

La richiamata decisione del Giudice di seconda cure n. 39/2001, affermava che “per quanto detto, appare specularmente rituale anche l'ipotesi opposta, qui rilevante: vale a dire l'integrazione del contraddittorio nei confronti del candidato controinteressato, ove, il ricorso elettorale sia stato tempestivamente notificato alla Amministrazione interessata”.

Il processo elettorale era quindi costituito da parti necessarie, la cui mancata tempestiva introduzione del giudizio determinava l'inammissibilità del ricorso.

In conclusione: la normativa, come chiarito, non faceva nessun riferimento all'organo che aveva emanato l'atto, ma ha operato come chiarito, una valutazione circa gli interessi sostanziali che potevano essere immediatamente compromessi dall'accoglimento del ricorso, per questo, parte sostanziale non poteva essere considerato l' Ufficio elettorale centrale né quello di sezione, organo ibrido, dove il Presidente era, ed è, nominato da Presidente della Corte d'Appello, mentre gli altri membri dal Comune e dalla Provincia. Questo perché , i suddetti uffici, dotati di autonomia non erano e non sono,

inseriti nell'organizzazione di alcuna amministrazione.

Altre parti necessarie dovevano inoltre essere considerate i candidati eletti, quelli, cioè, che in via immediata dall'accoglimento del ricorso potevano ricevere il pregiudizio della perdita della carica ricoperta.

Posizione di controinteresse, e come tale integrabile, rivestivano invece i consiglieri eletti quando, in riferimento al petitum del ricorso, venivano modificate le maggioranze precostituite dall'esito elettorale, ai sensi dell'art. 4 della L. n. 1147/1966, il quale comportava che i Tribunali: “quando accolgono i ricorsi, correggono il risultato delle elezioni e sostituiscono ai candidati illegalmente proclamati, coloro che hanno diritto di esserlo”¹⁴.

Altro elemento da chiarire, è quello per cui nelle controversie elettorali amministrative, l'atto impugnabile era l'atto di proclamazione degli eletti come atto centrale e conclusivo del procedimento e che i motivi del ricorso in materia di operazioni elettorali, dovevano essere specifici, qualora i motivi fossero stati dedotti in forma generica, indeterminata o ipotetica, il ricorso sarebbe dovuto essere dichiarato inammissibile. Poiché, però, il ricorrente si trovava nell'impossibilità di conoscere direttamente il materiale elettorale, l'onere di specificare i motivi del ricorso poteva ritenersi assolto, quando venivano indicati i vizi del procedimento, il numero (anche approssimativo) delle schede erroneamente riconosciute valide e attribuite e le sezioni nelle quali le irregolarità si ritenevano avvenute.

Pur rimanendo la materia del contendere circoscritta alle censure proposte con il ricorso, non era escluso che, in occasione di verifiche disposte, potessero emergere irregolarità o vizi diversi, con la conseguenza che il ricorrente poteva proporre nuove censure con

¹⁴P. M. SAVASTA, Il contenzioso elettorale, in www.giustizia-amministrativa.it.

ricorso per motivi aggiunti.

Il ricorso per motivi aggiunti si doveva riferire alle stesse operazioni impugnate con il ricorso principale e per la sua proposizione si applicava il normale termine di trenta giorni previsto per il ricorso principale¹⁵.

In tema di istruttoria, le uniche prove che potevano essere disposte dal giudice erano quelle ammesse nel normale giudizio di legittimità, in particolare nell'ipotesi in cui il ricorrente avesse fornito un principio di prova, veniva disposta dal giudice la verifica delle tabelle riepilogative e delle schede delle sezioni presso le quali erano denunciate le irregolarità. Preso atto, però, che nel giudizio elettorale la verifica istruttoria doveva essere strettamente inerente al tenore delle censure dedotte e sufficiente a definire la controversia, non vi era la necessità di acquisire le schede, allorché il vizio riguardante le operazioni elettorali fosse agevolmente rilevabile senza necessità di verificare l'espressione del voto, né la lista degli elettori¹⁶.

Non era necessaria la impugnativa di falso dei verbali, quando se ne volevano disattendere le risultanze ai fini del computo dei voti, giacché la fede privilegiata che assisteva tali verbali in quanto atti pubblici era limitata alle operazioni che il pubblico ufficiale dichiarava di avere compiuto e ai fatti che egli attestava essere avvenuti in sua presenza e non si estendeva agli accertamenti e alle valutazioni eseguite da esso stesso o dal seggio¹⁷.

Per ultimo va rilevato come la parte resistente, qualora avesse ritenuto che fossero state commesse irregolarità nelle operazioni elettorali a suo danno alla luce di un'eventuale verifica delle schede,

¹⁵P. VIRGA, La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione, Giuffrè, 2003, pp. 243-246.

¹⁶Repertorio del Foro Italiano, [2560] Elezioni: Contenzioso, 2008, p. 1108.

¹⁷P. VIRGA, op. cit., p. 246.

avrebbe potuto proporre ricorso incidentale.

La giurisprudenza quasi unanime, riteneva che, detto gravame andasse notificato e depositato entro i quindici giorni previsti dall'art. 83/11 T.U. n. 570/60 per esperire le difese dei controinteressati, ma già con la sentenza della Seconda Sezione del 07 maggio 1999, n. 902, poi confermata dalle decisioni della Prima Sezione nn. 2274/08 e 3/09, il T.A.R. Catania ha ritenuto che nell'ambito applicativo dell'art. 83/11 doveva essere esclusa la proposizione del ricorso incidentale, ricavabile, piuttosto, dal rinvio operato alle norme ordinarie del processo amministrativo.

Il presupposto sostenuto da questa impostazione, muoveva dalla considerazione che il comma undicesimo dell'art. 83 fissava la procedura “ordinaria” del processo elettorale, senza nulla stabilire in ordine alla possibilità di introdurre il ricorso incidentale. La norma indicava, infatti, espressamente soltanto il termine perentorio di quindici giorni per il deposito di eventuali controdeduzioni.

Occorre precisare, che la differenza fondamentale fra le controdeduzioni ed il ricorso incidentale sta in ciò che soltanto quest'ultimo, e non anche le prime, completa, allargandolo, il thema decidendum del ricorso principale; le controdeduzioni, invece, si limitano a rappresentare ragioni di contestazione dei motivi preposti dal ricorrente principale. Con il ricorso incidentale, il resistente, invece di resistere semplicemente alla domanda principale volta a censurare un atto amministrativo, chiede che l'atto venga modificato in maniera diversa e per sé più vantaggiosa rispetto a quanto introdotto con ricorso principale.

Per tutto questo, secondo tale orientamento, il ricorso incidentale doveva presentarsi con il deposito dello stesso munito degli estremi dell'avvenuta notifica, in quanto, il deposito in questione assolveva a una funzione ben più complessa rispetto alla semplice costituzione

della parte mediante “deposito” delle controdeduzioni. Alla luce di queste considerazioni, il procedimento relativo al ricorso incidentale, doveva considerarsi sottoposto ai principi propri del processo ordinario e non alla disciplina prevista dall'art. 83/11 del Testo Unico.

Sulla base di una valutazione coerente con tutti i principi richiamati, può quindi concludersi che, il ricorso incidentale nel processo incidentale doveva rimanere svincolato dal termine decadenziale previsto dall'art. 83/11 del T.U. n. 570/60 per rimanere disciplinato dalla procedura propria, secondo cui, sulla base dell'art. 22 della L. 1034/1971, il ricorso incidentale poteva essere proposto “secondo le norme degli articoli 37 del Testo Unico approvato con Regio Decreto 26 giugno 1924, n. 1054 e art. 44 del regolamento di procedura avanti alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato approvato con Regio Decreto 17 agosto 1907, n. 642”.

Dette disposizioni, facevano riferimento a un termine di trenta giorni per la notifica e ad un ulteriore di dieci giorni per il successivo deposito.

Preso atto che nel processo elettorale amministrativo, gli artt. 83/12 del T.U. n. 570/1960 e 29 della L. 1034/1971 sancivano che tutti i termini erano ridotti alla metà, restava confermato che il termine decadenziale per la presentazione del ricorso incidentale doveva essere di quindici giorni per la notifica e di ulteriori cinque giorni per il deposito del ricorso incidentale.

Detti termini stante l'inversione della procedura del ricorso principale, dovevano farsi decorrere, secondo la consolidata giurisprudenza, non dal deposito, ma dalla notifica del ricorso principale.

In conclusione, in assenza di apposita norma volta a equiparare detti istituti, data l'attività più semplice della costituzione mediante

controdeduzioni, non era possibile ritenere che il termine perentorio di quindici giorni previsto per detto adempimento, dovesse essere esteso a tutte le possibile difese del ricorrente, ivi compreso il ricorso incidentale¹⁸.

¹⁸P. M. SAVASTA, op. cit.

1.4. IL RIASSETTO DELLA DISCIPLINA DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO: LEGGE DELEGA 18 GIUGNO 2009, N. 69.

L'art. 83/11 del T.U. n. 570/60, modificato dall'art. 2 della più volte citata L. 1147/1966 che è stato sopra analizzato, ha posto nel tempo la necessità di una più puntuale disciplina in materia, che, però, lasciasse immutato il chiaro principio acceleratore che ha sempre ispirato il processo elettorale; il Parlamento ha così delegato il Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo attraverso la Legge 18 giugno del 2009, n. 69, attuata dal legislatore delegato con D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, con il quale è stato adottato il Codice del processo amministrativo.

L'art. 44 contenuto nella legge delega ha stabilito che:

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro una anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai Tribunali Amministrativi Regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte Costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare la concentrazione delle tutele.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1, oltre che ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 20, comma 3, della Legge 15 marzo 1997, n. 59, in quanto applicabili, si attengono ai seguenti principi e criteri direttivi:

omissis

c) procedere alla revisione e razionalizzazione dei riti speciali, e delle materie cui essi si applicano, fatti salvi quelli previsti dalle norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige;

d) razionalizzare e unificare le norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale, prevedendo il dimezzamento, rispetto a quelli ordinari, di tutti i termini processuali, il deposito preventivo del ricorso e la successiva notificazione in entrambi i gradi e introducendo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni¹⁹.

Due i tratti che sono emersi da subito dalla disciplina dei riti speciali contenuta nel progetto di Codice del processo amministrativo: innanzitutto la mancanza di una coerenza complessiva nel disegno codificatorio; in secondo luogo la complicatezza della disciplina, frammentata e spezzata in più tronconi.

È indubbio che si tratti di due profili fra loro correlati, che traggono alimento l'uno dall'altro. La complicazione della disciplina è lo specchio della mancanza di un disegno unitario e compatto, quando non addirittura della presenza di ispirazioni contraddittorie

¹⁹Unità per la semplificazione e la qualità della Regolazione, in www.semplificazonenormativa.it.

all'interno del testo. Dato significativo è quello per cui l'art. 44 della suddetta legge delega è stato avaro nel dettare principi e criteri direttivi, eccezion fatta proprio per il contenzioso elettorale. Unico criterio direttivo era quello per cui il decreto legislativo avrebbe dovuto procedere alla revisione e razionalizzazione dei riti speciali e delle materie di cui essi si applicano.

Per quanto riguarda il processo di revisione, sono stati abrogati, infatti, taluni riti speciali che non hanno mai avuto o quasi mai avuto applicazioni pratiche e sono stati confermati ben sei riti speciali, fra cui quello del contenzioso sulle operazioni elettorali²⁰.

Proprio sul contenzioso elettorale c'è da segnalare ora, per affrontare poi compiutamente nei capitoli seguenti, come da parte del legislatore delegato ci sia stata sì la volontà di concentrare in un unico testo quella normativa che nella disciplina previgente era frammentata in numerose disposizioni, fra le quali si ricordano: L. n. 1034/1971, L. n. 1147/1966, L. n. 1147/1966, L. n. 18/1079 e il D.P.R. 570/1960, ma ci sia stata altresì la volontà di un mancato rispetto dei criteri contenuti nella legge delega all'art. 44, comma 2, lett. d, nella parte in cui si imponeva l'introduzione di una tutela specifica relativa alla fase preparatoria delle elezioni politiche (procedimenti di ammissione ed esclusione di contrassegni, collegamenti e singoli candidati), scelta che ha impedito di colmare un vuoto di tutela ancora oggi presente.

²⁰M. RAMAJOLI, Osservazioni sui riti speciali, 2010, in www.giustamm.it.

CAPITOLO SECONDO

“PROCEDIMENTO ELETTORALE PREPARATORIO PER LE ELEZIONI POLITICHE”

2.1. I CONTRASTI DI OPINIONE; 2.2. SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 259 DEL 2009; 2.3. UNA OCCASIONE MANCATA.

2.1. I CONTRASTI DI OPINIONE.

Per la prima volta nella storia del processo amministrativo ed in particolare del contenzioso elettorale, il giudice amministrativo, come è stato accennato nel paragrafo precedente, era stato chiamato ad occuparsi anche delle controversie relative alle elezioni politiche di Camera e Senato.

Lo aveva deciso il legislatore ordinario che, nella generale delegazione di cui all'art. 44 della Legge n. 69 del 2009 in materia di riordino della giustizia amministrativa mediante un sistema organico di norme di settore destinato a tradursi nel primo Codice del processo amministrativo, aveva inserito un'apposita specifica materia costituita dal contenzioso elettorale; in particolare, il Governo fu delegato di introdurre la “giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni”²¹.

²¹N. SAITTA, L'araba fenice del contenzioso elettorale (a proposito del c.d. codice del processo amministrativo), 2010, in www.giustamm.it.

Ciò che spinse il legislatore ad introdurre nella Legge delega l'art. 44 comma 2, lett. d, fu la considerazione che mentre non vi era dubbio che la fase contenziosa elettorale relativa agli Enti locali fosse devoluta al Giudice amministrativo, per l'ammissione delle liste elettorali al Parlamento, la situazione non era per nulla chiara, essendo presenti, infatti, notevoli e autorevoli contrasti di opinione. Prima di andare ad analizzare singolarmente le diverse opinioni risulta indispensabile indicare i riferimenti normativi in materia:

-Art. 61, comma 1, Cost. : “Le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni”.

-Art. 66 Cost. : “Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità”.

- Art. 24, Cost., comma 1 e 2: “Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti o interessi legittimi.

La difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento”.

- Art. 22 Testo Unico delle Leggi Elettorali. Norme per l'elezione della Camera dei deputati. D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e successive modifiche : “L'Ufficio centrale circoscrizionale, entro il giorno successivo alla scadenza del termine stabilito per la presentazione della lista dei candidati:

1) ricusa le liste presentate da persone diverse da quelle designate all'atto del deposito del contrassegno ai sensi dell'art. 17;

2) ricusa le liste contraddistinte con contrassegno non depositato

presso il Ministero dell'interno, ai termini degli artt. 14, 15 e 16;

3) verifica se le liste siano state presentate in termine e siano state sottoscritte dal numeri di elettori prescritto, dichiarandole non valide se non corrispondono a queste condizioni; riduce al limite prescritto le liste contenenti un numero di candidati superiore a quello stabilito al comma 2 dell'art. 18 bis, cancellando gli ultimi nomi e dichiara non valide le liste contenenti un numero inferiore a quello stabilito dal comma 3 dell'art. 18 bis;

4) dichiara non valide e cancella dalle liste i nomi dei candidati, per i quali manca la prescritta accettazione;

5) dichiara non valide e cancella dalla liste i nomi dei candidati che non abbiano compiuto o che non compiano il 25° anno di età al giorno delle elezioni, di quelli per i quali non sia stato presentato [il certificato di nascita o documento equipollente, o] il certificato di iscrizione nelle liste elettorali di un Comune della Repubblica;

6) cancella i nomi dei candidati compresi in altra lista già presentata nella circoscrizione;

2. I delegati della stessa lista possono prendere cognizione, entro la stessa giornata, delle contestazioni fatte dall'Ufficio centrale circoscrizionale e delle modificazioni da questo apportate alla lista.

3. L'Ufficio centrale circoscrizionale si riunisce nuovamente il giorno successivo alle ore 12:00 per udire eventualmente i delegati dei candidati delle liste contestate o modificate ed ammettere nuovi documenti nonché correzioni formali e deliberare in merito”.

-Art. 23 D.P.R. n. 361/1957: “1. Le decisioni dell'Ufficio centrale circoscrizionale, di cui all'articolo precedente, sono comunicate, nella stessa giornata, ai delegati di lista.

2. Contro le decisioni di eliminazione di liste o candidati, i delegati di lista possono, entro 48 ore dalla comunicazione, ricorrere

all'Ufficio centrale nazionale.

3. Il ricorso deve essere depositato entro detto termine, a pena di decadenza, nella Cancelleria dell'Ufficio centrale circoscrizionale.

4. Il predetto Ufficio, nella stessa giornata, trasmette, a mezzo di corriere speciale, all'Ufficio centrale nazionale, il ricorso con le proprie deduzioni.

5. Ove il numero dei ricorsi presentati lo renda necessario, il Primo presidente della Corte di Cassazione, a richiesta del Presidente dell'Ufficio centrale nazionale, aggrega all'Ufficio stesso, per le operazioni di cui al presente articolo, altri consiglieri.

6. L'Ufficio centrale nazionale decide nei due giorni successivi.

7. Le decisioni dell'Ufficio centrale nazionale sono comunicate nelle 24 ore ai ricorrenti ed agli Uffici centrali circoscrizionali”.

- Art. 87 D.P.R. n. 361/1957: “1. Alla Camera dei deputati è riservata la convalida della elezione dei propri componenti. Essa pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali e all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente.

2. I voti delle sezioni, le cui operazioni siano annullate, non hanno effetto.

3. Le proteste e i reclami non presentati agli Uffici delle sezioni o all'Ufficio centrale devono essere trasmessi alla Segreteria della Camera dei deputati entro il termine di venti giorni dalla proclamazione fatta dall'Ufficio centrale. La Segreteria ne rilascia ricevuta.

4. Nessuna elezione può essere convalidata prima che siano trascorsi venti giorni dalla proclamazione”.

Ulteriori specificazioni si rendono necessarie per capire il seguito della trattazione.

L'Ufficio elettorale centrale nazionale, è costituito, ai sensi dell'art. 12 del D.P.R. n. 361/1957, presso la Corte di Cassazione entro tre giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi ed è composto da un Presidente di sezione e quattro consiglieri scelti dal Primo Presidente.

L'Ufficio centrale circoscrizionale, invece, come previsto dall'art. 13 del D.P.R. n. 361/1957, è costituito presso la Corte d'Appello o il Tribunale nella cui giurisdizione è il Comune capoluogo della circoscrizione entro tre giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi, ed è composto da tre magistrati, dei quali uno con funzioni di Presidente, scelti dal Presidente della Corte d'Appello o del Tribunale²².

In tema di divergenze di opinioni è impossibile non citare il TAR Catania che sulla questione del procedimento elettorale preparatorio, con le Ordinanze nn. 547 e 548/2006, ha negato la propria giurisdizione.

La conclusione non è stata condivisa dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Sicilia (giudice di seconda cure), che ha riformato la decisione cautelare.

Contestualmente alle due ordinanze del TAR siciliano, il TAR Lazio, Sezione II bis, con Ordinanza n. 1573 del 16 marzo 2006, ha ritenuto che la questione in esame riguardasse il “procedimento elettorale relativo alla formazione di un organo costituzionale, materia che l'ordinamento non attribuisce al giudice amministrativo”, facendo riferimento agli artt. 66 Cost. e 87 D.P.R.

²²Testo Unico delle Leggi Elettorali. Norme per l'elezione della Camera dei deputati. D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e successive modifiche, in www.riforme.net.

361/1957. Questa pronuncia è stata confermata in appello dall'Ordinanza del Consiglio di Stato n. 1386 del 21 marzo 2006, secondo cui dall'art. 66. Cost., emergerebbe l'esigenza di “soddisfare l'evidente finalità, sottesa alla normativa di riferimento, di riservare in via esclusiva alla Camera dei Deputati il potere di sindacare la regolarità e la validità degli atti pertinenti alla sequenza procedimentale che, dalla presentazione delle liste, conduce alla proclamazione degli eletti.”²³

Anche la Giunta delle Elezioni alla Camera dei Deputati si è espressa sul tema, per questo rilevano alcune specificazioni.

La Giunta delle Elezioni alla Camera è insieme alla Giunta per il Regolamento e alla Giunta per le autorizzazioni, un organo collegiale permanente, investita non di funzioni legislative o di controllo politico ma di compiti legati al corretto funzionamento della Camera e all'autonomia del Parlamento rispetto agli altri poteri.

Proprio perché le Giunte hanno carattere tecnico, la nomina dei loro componenti non avviene su designazione dei Gruppi parlamentari, ma sono scelti direttamente dal Presidente della Camera che tiene comunque conto dell'esigenza che i vari Gruppi siano adeguatamente rappresentati. Al loro interno nominano un Presidente, i vicepresidenti e i segretari, ad eccezione della Giunta per il regolamento che è presieduta dal Presidente della Camera.

Secondo gli artt. 17 e 17 bis del Regolamento della Camera, la Giunta delle Elezioni valuta i titoli di ammissione di ciascun deputato: ha cioè il compito di verificarne la regolarità della elezione e di proporre all'Assemblea la convalida oppure l'annullamento dell'elezione. Valuta, inoltre, se vi siano motivi di ineleggibilità o incompatibilità con il mandato parlamentare e

²³P. M. SAVASTA, op. cit.

riferisce in proposito all'Assemblea, che decide²⁴.

Anche all'interno del Senato della Repubblica italiana vi è la Giunta delle Elezioni e delle Immunità parlamentari, che ai sensi dell'art. 19 del Regolamento del Senato, è composta da ventitré Senatori ed è presieduta da un Senatore che la Giunta elegge fra i propri membri.

Il comma 4 dell'art. 19, prescrive che: “La Giunta procede alla verifica, secondo le norme dell'apposito Regolamento, dei titoli di ammissione dei Senatori e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità; riferisce, se richiesta, al Senato sulle eventuali irregolarità delle operazioni elettorali che abbia riscontrato nel corso della verifica”²⁵.

Il Presidente della Giunta delle Elezioni alla Camera dei Deputati, come si accennava, in una comunicazione del 20 marzo 2006, ha ritenuto che i ricorsi volti all'ammissione delle liste “alla luce degli art. 23 e 87 del T.U. 361/1957 concernono materia che, come dimostra anche la totale assenza di precedenti, esula del tutto dalla competenza della Giunta delle Elezioni della corrente legislatura, le cui funzioni sono evidentemente finalizzate alla sola verifica dei poteri per le elezioni politiche del 2001”.

Negli stessi giorni, precisamente il 23 marzo 2006 con Ordinanza n. 117, la Corte Costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi a fronte della declaratoria da parte della Giunta per le Elezioni della Camera dei Deputati della insussistenza della propria giurisdizione e della richiesta da parte del ricorrente di ritenere sussistente la giurisdizione del Giudice amministrativo. La Corte ha semplicemente stabilito che non compete al Giudice delle Leggi

²⁴Le Giunte, in www.leg16.camera.it.

²⁵Il Regolamento del Senato, in www.senato.it.

risolvere i conflitti negativi (o positivi) di giurisdizione.

Con Ordinanza n. 1463 del 28 marzo 2006, il Consiglio di Stato si è espresso sul medesimo ricorso deciso dalle pronunce, sopra viste, del TAR Lazio n. 1573 del 16/02/2006 e del Consiglio di Stato, n. 1386 del 21/03/2006 e sostenuto da un'ulteriore richiesta di sospensione dipendente dalla presentazione presso le Sezioni Unite della Corte di Cassazione di analogo gravame, ha confermato le precedenti decisioni cautelari, considerando che “secondo il diritto vivente la concessione di una misura cautelare avverso le decisioni dell'Ufficio centrale inciderebbe sull'autodichia costituzionale di cui godono le Camere, esorbitando dal limite esterno delle attribuzioni giurisdizionali del G.A.”

Il 6 aprile 2006 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno pronunciato Ordinanze nn. 8118 e 8119 rese proprio sul regolamento di giurisdizione, con le quali è stato riaffermato il difetto assoluto di giurisdizione sia del Giudice amministrativo che di quello Ordinario.

Anche il TAR Catania con sentenza della Prima Sezione n. 2178/2006, ha riaffermato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

In questa pronuncia il TAR ha espresso tutta una serie di principi:

- la mancanza di una espressa giurisdizione del Tribunale amministrativo sulla materia in esame, presente, invece, in tutte le altre questioni attinenti il procedimento elettorale relativo alle elezioni degli enti locali, non può aprire la “finestra” di una giurisdizione generale di legittimità.
- La necessità di regole inequivoche in punto di giurisdizione, in zona della legislazione dove non sussiste, diversamente che per le elezioni amministrative, una norma che impone l'obbligo di ricorrere comunque solo dopo la proclamazione degli eletti (art.

83/11 D.P.R. 570/1960, come modificata dall'art. 2 della L. n. 1147/1966), posto che la ridiscussione successiva alla formazione delle Camere dell'ammissione di una lista può condurre, specialmente in caso di avvenuta esclusione ritenuta in seguito illegittima, alla necessità di ripetizione della competizione elettorale nella circoscrizione di interesse e, quindi, al possibile ribaltamento delle elezioni in tutto il territorio nazionale, con gravissimo vulnus al principio della sovranità popolare.

- L'interesse primario consiste nella salvaguardia della volontà popolare così come cristallizzata al momento delle elezioni, con la conseguente necessità che alle elezioni partecipino schieramenti immutabili, con garanzia assoluta della corretta esternazione del voto individuale.

- L'erroneità dell'unanime assimilazione nell'alveo delle operazioni elettorali di quelle preliminari di ammissione delle liste e dei simboli con quelle di scrutinio, posto che sul piano degli effetti altro è la valutazione delle schede, dei verbali, delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità, altro è l'ammissione delle liste.

Mentre infatti la correzione della illegittima assegnazione delle preferenze conduce a riaffermare la correttezza del voto costituzionalmente garantita (e quindi il corretto esercizio della volontà popolare) e la rimozione dal Parlamento di candidati incompatibili o ineleggibili, la rilevata illegittimità successiva dell'ammissione della lista conduce soltanto alla riedizione della competizione elettorale, con la possibile influenza su tutto il territorio nazionale, dove, per altro, le operazioni elettorali si sono svolte regolarmente.

- L'ammissione di una tutela cautelare presso un giudice, sia esso ordinario o amministrativo, non consente la stabilizzazione del risultato, stante l'appellabilità della decisione e la modificabilità,

altresì, della stessa nei due gradi successivi di merito.

- L'incostituzionalità di una modifica della composizione del Parlamento per effetto dell'intervento giudiziale, con una soluzione che, a tacer d'altro, non appare prevista nel nostro sistema e che sarebbe comunque lesiva dei poteri dello Stato.

In ogni caso, sia l'intervento giudiziale, sia una verifica parlamentare ex post della stessa Camera, come ventilato dal provvedimento della Giunta delle Elezioni del 20/03/2006, non consentono di salvaguardare il corretto dispiegarsi del principio della sovranità popolare.

- Il procedimento di esame delle liste elettorali, affidato in primo grado all'Ufficio centrale circoscrizionale ed in secondo grado all'Ufficio centrale nazionale, previsto dagli artt. 22 e 23 del D.P.R. n. 361/1957, delinea un sistema compiuto, a carattere e natura paragiurisdizionale, di verifica delle operazioni preparatorie del procedimento elettorale, avente natura tipica e come tale non integralmente inquadrabile in tipologie o categorie predeterminate o generali (amministrative o giurisdizionali).

In altri termini, il sistema di controllo delle operazioni preliminari, in quanto affidato a organi altamente specializzati ed in quanto scandito in tempi rapidissimi e, nonostante ciò, assistito da un duplice grado di giudizio, è concepito, coerentemente con i principi sopra esposti, in maniera tale da consentire di arrivare al momento delle operazioni di scrutinio con gli schieramenti politici imm modificabili.

- la Giunta delle Elezioni della Camera, anche nella nuova composizione derivante dalle elezioni la cui ammissione della lista si contesta, così come risulta da complesso normativo dell'art. 66 Cost., dell'art. 17 del Regolamento della Camera dei Deputati e dall'art. 87 D.P.R. n. 361/1957, è chiamata a sindacare soltanto la

fase delle operazioni elettorali, ma non quella di ammissione delle liste.

Sotto il profilo ermeneutico, gli artt. 22 e 23 del D.P.R. n. 361/1957, che regolano la procedura di ammissione delle liste, sono inseriti nel titolo III relativo al “procedimento elettorale preparatorio”, l'art. 87, che affiderebbe alla Camera anche la giurisdizione sulla medesima procedura, è significativamente collocato nel titolo V, concernente “lo scrutinio”.

Sul piano semantico, inoltre, la norma che viene fuori dal combinato disposto degli artt. 23 e 87 D.P.R. n. 361/1957 stabilisce che la cognizione attribuita alla Camera è limitata soltanto alle “contestazioni, (al) le proteste ed, in generale.. (a) tutti i reclami”, senza alcun riferimento anche ai “ricorsi”, espressamente invece indicati dall'art. 23 quali modalità tipiche per eccitare il rimedio, altrettanto tipico, del giudizio sull'ammissione delle liste.

Come si evince, infine, dall'art. 17 del Regolamento della Camera dei Deputati, la Giunta delle Elezioni deve svolgere le sue funzioni non oltre diciotto mesi dalle elezioni, con un termine incomprensibilmente dilatato rispetto alla procedura di controllo delle ammissioni delle liste, che, invece, riduce ad una settimana il controllo complessivo nelle due fasi.

- Nessun giudizio d'appello viene affidato all'Ufficio centrale nazionale in ordine alle contestazioni relative alla fase delle operazioni elettorali vere e proprie, mentre è ad esso riservato quello sull'ammissione (recte: eliminazione) delle liste ex artt. 22 e 23 D.P.R. n. 361/1957, per il quale nonostante sia più semplice, sarebbe incomprensibilmente previsto un triplo grado di giudizio (i due Uffici elettorali e la Giunta delle Elezioni).

- Solo nella fase della concreta individuazione della legittimità dei voti espressi o dei requisiti soggettivi dei “membri eletti” al

Parlamento europeo appare congrua la riaffermazione dell'autodichia dell'Organo parlamentare.

- Tutte le volte in cui il legislatore ha ritenuto di diversamente normare l'impugnazione della fase preliminare delle elezioni si è espresso in maniera non equivoca, affidando espressamente la giurisdizione della fase processuale al giudice amministrativo.

Ciò è avvenuto per tutte le altre competizioni elettorali, come nel caso della procedura per le elezioni amministrative comunali (art. 83/11 D.P.R. n. 570/1966, come modificato dall'art. 2 della L. n. 1147/1966) , per quelle provinciali (art. 7 dell'ultima fonte normativa citata) e per quelle regionali, (art. 19 della L. del 17 febbraio 1968, n. 108, che per le Regioni rinvia al medesimo art. 2 della L. n. 1147/1966).

In tutti questi casi, la giurisdizione dei tribunali amministrativi viene conferita, contro le operazioni per l'elezione dei Consigli comunali, ed in virtù delle predette estensioni, anche per quella dei Consigli provinciali e delle Assemblee regionali, successive all'emanazione del decreto di convocazione dei comizi.

Risulta chiaro che, essendo quelle sopra esaminate norme processuali attributive di giurisdizione al giudice amministrativo, non è possibile alcuna loro applicazione o estensione analogica rispetto a fattispecie elettorali non previste e, quindi, al procedimento elettorale di rinnovo del Parlamento, cui, invece, è riservato il controllo altrettanto tipico sopra rappresentato.

- La particolare procedura seguita per l'ammissione delle liste, con appello all'Ufficio centrale nazionale e la mancanza di un espresso richiamo alla giurisdizione di un giudice competente, potrebbero far definire il giudizio finale come compiuto (avvalorato dalla mancanza di una norma espressa che definisca chi sia giudice d'appello), avente natura paragiurisdizionale, come peraltro previsto

in altra ipotesi quale quella tenuta presso l'Ufficio centrale per il referendum costituito ai sensi dell'art. 12 della L. del 25 maggio 1970 n. 352.

Anche detto organo è composto esclusivamente da giudici togati della Cassazione, che esercitano un giudizio su questioni altamente istituzionali, secondo un sistema, quindi, che esclude un qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine meramente giuridico.

Insomma, come è evidente, con il passare di alcuni giorni, la stessa questione è stata portata davanti a tutte le giurisdizioni possibili, senza che alcuna, tranne il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Sicilia, abbia ritenuto, in atto, di avere giurisdizione sulla materia²⁶.

Per tutto questo, il legislatore ha cercato con la Legge delega n. 69/2009, di trovare una soluzione al fine di evitare un vuoto legislativo determinato da tutte le incertezze interpretative sopra viste, in un campo altamente delicato quale quello delle elezioni nazionali.

Prima di passare però all'analisi di quanto attuato, o meglio non attuato, dal legislatore delegato, è rilevante andare ad analizzare la sentenza della Corte Costituzionale del 19 ottobre 2009, n. 259.

²⁶P. M. SAVASTA, op. cit.

2.2. SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 259 DEL 2009.

Di seguito alla sentenza n. 2178/2006 del TAR Catania, con ordinanza depositata il 29 maggio 2008, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (CGARS) ha sollevato questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 23 e 87 del D.P.R. n. 361/1957, nella parte in cui non prevedono l'impugnabilità, di fronte al giudice amministrativo, delle decisioni con cui l'Ufficio elettorale centrale nazionale pronuncia l'esclusione di un candidato o di una lista, dalla consultazione popolare per la formazione delle Assemblee politiche.

In questo ambito della disciplina elettorale, infatti, la mancata previsione di un meccanismo giurisdizionale per la difesa di chi si veda escluso dal procedimento elettorale verrebbe a creare una “ferita” nella Costituzione, lasciando sprovviste di effettive garanzie situazioni giuridiche correlate al diritto di accesso paritario alle cariche elettive. L'art. 51 Cost., comma 1, infatti, prevede: “Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra uomini e donne”.

La ricusazione di un candidato o di una lista, nello specifico, ad opera dell'Ufficio elettorale centrale avrebbe l'effetto di rimettere il diniego del diritto di partecipare alla competizione elettorale alla determinazione di un organo amministrativo che, nel quadro fornito dai precetti impugnati, appare sottratta a qualsiasi controllo giurisdizionale.

Al riguardo, si ricorda:

Art. 24 Cost., comma 1 : “Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti o interessi legittimi”.

Art. 103 Cost., comma 1: “Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi”.

Art. 113 Cost.: “Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

La tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi o con gli effetti previsti dalla legge stessa”.

La questione sollevata si articola anche in altri profili di costituzionalità. In primo luogo, il giudice a quo contesta che la normativa vigente, è causa di una irragionevole disparità di trattamento che colpisce coloro che sono estromessi dal sistema di formazione dell'organo rappresentativo nazionale rispetto alla posizione dei candidati che subiscono la medesima sorte nell'ambito di elezioni amministrative, in violazione dell'art. 3 Cost., comma 1, che così statuisce: “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali”. Inoltre, i disposti denunciati, privando i soggetti coinvolti del diritto d'azione e di difesa nell'ambito del giudizio equo, espongono l'ordinamento italiano a responsabilità per violazione dell'obbligo di

conformarsi alle norme del diritto internazionale, in riferimento ai principi sanciti dalle fonti sulla protezione dei diritti umani, in violazione dell'art.117 Cost., comma 1: “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali” e dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva con Legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il ricorso del giudice remittente alla Corte Costituzionale muove, quindi, dal convincimento che gli artt. 23 e 87 del T.U. n. 361/1957 non sarebbero in grado di assicurare agli aspiranti candidati all'elezione del Parlamento italiano alcuna garanzia di giusto processo, “quanto meno, con connotati di effettività, di fronte agli atti amministrativi emessi dall'Ufficio elettorale centrale nazionale”. Il CGARS rifiuta, la tesi che ravvisa negli Uffici elettorali la natura di “sezione specializzata del giudice ordinario”, competenti a decidere sulle posizioni giuridiche implicate nelle attività preparatorie delle elezioni. È il TAR Catania, come osservato nel paragrafo precedente, che dal sistema disciplinato dal D.P.R. n. 361/1957 ha ricavato un “riparto di giurisdizione” sul contenzioso pre-elettorale che vede, da una parte l'Ufficio centrale nazionale, competente “per ciò che concerne le controversie relative alla esclusione di candidature o di liste dalla competizione elettorale” e dall'altra, le Assemblee politiche, alle quali, invece, “spetterebbe il controllo del procedimento elettorale a partire dalle operazioni di scrutinio fino alla proclamazione degli eletti”. Per sostenere una tale soluzione, il TAR ha attribuito all'Ufficio centrale nazionale “competenze paragiurisdizionali”, con la conseguenza che il provvedimento con cui esso determina l'ammissione o l'esclusione

di liste e candidature sarebbe da ritenersi “quale atto conclusivo espressivo di una funzione giurisdizionale”.

Sulla scia di tali argomentazioni, il TAR siciliano, come visto, nega la propria giurisdizione, perché non sarebbe conforme alla Costituzione, in quanto contrario all'autonomia delle Camere e al principio della sovranità popolare, consentire che una decisione giurisdizionale possa modificare la composizione delle Assemblee elettive. Allo stesso tempo, rigetta l'idea che le Giunte parlamentari possono essere chiamate al controllo sull'inammissibilità delle liste e delle candidature elettorali, dal momento che la formulazione dell'art. 66 Cost. e degli artt. 23 e 87 del D.P.R. n. 361/1957, contiene elementi letterali che circoscrivono l'intervento delle Camere alle operazioni di scrutinio.

Discostandosi dall'orientamento del giudice di primo grado, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, invece, rileva di fatto, la carenza di qualsiasi rimedio giurisdizionale contro i provvedimenti dell'Ufficio elettorale centrale nazionale, nonostante la consolidata interpretazione che li qualifica come atti amministrativi.

Nemmeno ritiene possibile l'assimilazione dei provvedimenti emessi dall'Ufficio elettorale centrale nazionale a quelli di volontaria giurisdizione, implicante la “strutturazione giurisdizionale della funzione assegnata”.

La tesi prospettata dal TAR siciliano pare solo una forzatura indotta dall'esigenza di trovare un momento di “chiusura nel sistema”, a fronte dell'impasse “istituzionale” causata dall'irrisolto conflitto tra la Suprema Corte di Cassazione e le Assemblee politiche. Al CGARS, quindi, non è rimasto che chiedere l'intervento della Corte Costituzionale, come unica modalità per sciogliere il nodo sull'individuazione del giudice del contenzioso pre-elettorale

politico.

Solo una pronuncia del Giudice costituzionale, che individui nella giurisdizione amministrativa la sede di tutela dei diritti e interessi oggetto delle fasi preparatorie alle operazioni elettorali, potrebbe risolvere in via definitiva la questione, interrompendo un dialogo tra sordi.

A partire dalla XIII legislatura, infatti, pur rimanendo ferma la posizione della Corte di Cassazione sulla giurisdizione parlamentare, le Giunte delle due Camere si sono espresse in senso opposto.

La Camera dei Deputati, anche nella seduta della Giunta delle Elezioni della Camera dei Deputati tenutasi il 13 dicembre 2006, ha negato la propria competenza a conoscere i ricorsi riguardanti atti del procedimento elettorale preparatorio, dichiarando gli stessi inammissibili sulla base della considerazione che “la verifica dei titoli di ammissione degli eletti esclude per definizione che nella stessa possa ritenersi ricompreso anche il controllo sulle posizioni giuridiche soggettive di coloro i quali (singoli o liste intere) non hanno affatto partecipato alla competizione elettorale”.

A questa stessa impostazione si è allineata anche la Giunta delle Elezioni e delle Immunità del Senato, che nella seduta del 26 febbraio 2008, ha negato la propria cognizione rispetto agli atti relativi alla fase preparatoria delle elezioni politiche, per la parte in cui investono posizione di soggetto (o di liste) non ammessi alla competizione elettorale.

La decisione della Corte Costituzionale in commento, è stata emessa nella forma della sentenza di inammissibilità della questione sollevata, motivando il dispositivo sull'erronea valutazione del dato normativo che il giudice a quo ha ritenuto non compatibile con la Carta Costituzionale.

Ne deriva, che la pronuncia della Corte svela, nella sostanza, i contenuti e l'anima di una decisione interpretativa di rigetto e, nella parte in cui il Giudice delle leggi prende atto dell'effettivo contrasto giurisprudenziale sulla questione, assume altresì i toni, sebbene lievi, di un monito al legislatore affinché operi una scelta esplicita sulla sede istituzionale del controllo concernente gli atti propedeutici alle elezioni delle Camere.

Ad avviso della Consulta, non può affermarsi che i diritti dei candidati esclusi dalla competizione elettorale non siano assistiti da rimedi giurisdizionali per via di un vuoto di normazione, dal momento che il giudice cui è riservata la funzione di assicurare l'esatta e uniforme interpretazione della legge ha espressamente collocato in ciascuna delle Assemblee legislative nazionali la competenza a derimere le controversie pre-elettorali riguardanti la formazione del Parlamento (Cfr. Cass. Civ., sez. un., ord. nn. 8118-8119 del 06/04/2006; Tar Lazio, sez., II bis, ord. 16 marzo 2006, n. 1573; Cons. Stato, ord. 21 marzo 2006, n. 1386).

Semmai, riconosce la stessa Corte Costituzionale, lo stato di incertezza essere determinato dal persistere di una interpretazione difforme del dato legislativo, poiché l'indirizzo affermato in sede di regolamento di giurisdizione è stato fino ad ora disatteso dalle Camere, le quali rifiutano di ritenersi legittimamente investite anche delle questioni relative alle fasi preliminari della procedura per il loro rinnovo, dichiarando a loro volta inammissibili i ricorsi presentati davanti ad esse.

In pratica, la Consulta esprime l'idea che la carenza di un giudice per i ricorsi contro i provvedimenti di rikusazione di liste o candidature presentate nel procedimento di elezione dell'Assemblea legislativa nazionale sia solo apparente, perché non determinata da una reale lacuna normativa, ma da una situazione di stallo

nell'interpretazione dell'ordinamento vigente quanto alla definizione della procedura di giustiziabilità del contenzioso pre-elettorale politico. Qui la Corte, accoglie la lettura con cui il Giudice supremo del riparto giurisdizionale ha riconosciuto agli organi della verifica dei poteri dei due rami del Parlamento la potestà di decidere sulla regolarità dei passaggi preparatori alla manifestazione del voto popolare per le elezioni politiche.

Per il Giudice delle leggi, questa interpretazione non si scontra, con l'atteggiamento delle Giunte delle elezioni di Camera e Senato che hanno ribadito il loro difetto assoluto di competenza. Il fatto che due “giurisdizioni” si chiamino vicendevolmente in causa, è la riprova che non sussiste alcun vuoto nel sistema legislativo, ma, semmai, che i modelli di tutela giurisdizionale presenti sono più di uno.

Poiché la questione non è immediatamente imputabile alle disposizioni denunciate e alla loro incompatibilità con la Carta fondamentale, quanto piuttosto alla divergenza interpretativa sul contenuto prescrittivo alle stesse riferibile, ne deriva che il nodo sollevato appare soltanto risolvibile mediante il ricorso alle ordinarie tecniche ermeneutiche di cui l'ordinamento dispone.

Tuttavia, se questa diversità di vedute dovesse “cronicizzarsi” in una forma di irriducibile scontro tra giurisdizioni, il Giudice delle leggi ravvisa nell'attivazione di un conflitto tra poteri un'ulteriore via di superamento del contrasto che verrebbe a determinarsi sul piano istituzionale. Qualora, infatti, le Camere dovessero continuare a leggere nell'art. 66 Cost., un significato normativo inconciliabile con l'orientamento della Cassazione, ritenendo che il disposto costituzionale contempli l'istituto della verifica dei poteri scevro dal controllo sugli atti preparatori del procedimento elettorale, allora l'unico strumento con cui il Parlamento potrebbe far vale il proprio modo di intendere il controllo sugli eletti, dovrebbe ricercarsi nel

conflitto di attribuzioni.

Non è da escludere, quindi, che l'ordinamento si possa trovare a dover affrontare anche l'eventualità di un conflitto di natura costituzionale, con la necessità di un intervento della Corte Costituzionale, diretto a precisare i contenuti della prerogativa delle Camere ex art. 66 Cost., individuando il giudice del contenzioso sulla base di una lettura estensiva o riduttiva del dettato costituzionale.

Come si precisa nella sentenza, il coinvolgimento della Consulta appare ammissibile solo nell'ambito di una ricostruzione del problema che “si incentri sull'interpretazione dell'art. 66 Cost.”, e non sul riparto di giurisdizione definibile in forza della legislazione ordinaria in vigore.

Oggetto della sentenza n. 259 del 2009 è, anche, l'orientamento della Corte Costituzionale che non ha condiviso la prospettazione del CGARS, che qualifica come interessi legittimi, tutelati in linea di principio dalla giurisdizione amministrativa, le situazioni giuridiche soggettive che vengono in rilievo nel procedimento elettorale preparatorio.

Le norme censurate, infatti, lederebbero il diritto di elettorato passivo (art. 51 Cost., comma 1) e quindi le questioni attinenti le candidature, che vengono ammesse o respinte dagli uffici competenti nel procedimento elettorale preparatorio, un diritto soggettivo, tutelato per di più da una norma costituzionale, come tale rientrante, anche questo in linea di principio, nella giurisdizione del giudice ordinario. In tal senso si è orientata la giurisprudenza di legittimità, che ha statuito appartenere alla giurisdizione ordinaria la cognizione delle controversie che, pur sorte nel procedimento elettorale preparatorio, coinvolgono il diritto a prendere parte al procedimento medesimo.

Da quanto emerso segue, come logica conseguenza, che la cognizione delle controversie che abbiano a oggetto il diritto di un candidato a partecipare alla competizione elettorale potrebbe essere attribuita al giudice amministrativo solo a titolo di giurisdizione esclusiva²⁷.

Tale passaggio offre, infatti, alla Corte lo spunto per auspicare che la problematica sia presa in considerazione anche dal legislatore, richiamando la Legge in tema di sviluppo economico, semplificazione, competitività nonché in materia di processo civile, facendo riferimento quindi all'art. 44 della Legge n. 69/2009, che come precedentemente visto, contiene una delega legislativa al Governo per conferire, proprio, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche le questioni riguardanti gli atti preparatori del procedimento elettorale per il rinnovo delle Camere. Se quindi l'introduzione di un nuovo caso di giurisdizione esclusiva può essere attuata soltanto da una legge, come prescrive l'art. 103 Cost., comma 1, risulta inammissibile il petitum posto dal giudice remittente, che si risolve nella sostanza, nella richiesta alla stessa Consulta di introdurre essa stessa, con una sentenza additiva, tale nuovo caso, che invece può essere frutto di una scelta legislativa non costituzionalmente obbligata.

In conclusione, come si evince dalle considerazioni sopra fatte, la sentenza, senza per altro riconoscere il valore di organo paragiurisdizionale all'Ufficio centrale nazionale, ha confermato l'avviso del Tribunale di Catania circa la necessità di un intervento legislativo che ponga fine ad una intollerabile altalena di pronunce contrastanti²⁸.

²⁷P. TORRETTA, Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico? Riflessioni sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 259 del 2009, 2010, pp. 1-6, in www.giurcost.it.

²⁸P. M. SAVASTA, op. cit.

2.3. UNA OCCASIONE MANCATA.

La prima bozza dell'emanando decreto legislativo recante il testo del Codice del processo amministrativo è stato redatto dalla Commissione speciale nominata dal Presidente del Consiglio di Stato.

La previsione di affidare la redazione delle norme sulla giustizia amministrativa a una Commissione composta da magistrati amministrativi, seppur integrata da esperti esterni, ha da subito suscitato perplessità e dubbi di costituzionalità²⁹.

Da sempre in realtà, e sempre più frequentemente, è stato previsto il coinvolgimento nel procedimento di formazione dei testi normativi governativi, non solo delle commissioni parlamentari, ma anche di organismi vari, parti sociali e soprattutto, organi di coordinamento Stato-Regioni. Solitamente, questi soggetti, intervengono nel procedimento di formazione dei decreti legislativi esprimendo pareri su articolati già redatti. In altri casi, più sporadici, invece, soggetti esterni agli apparati ministeriali vengono coinvolti sin dalla redazione del testo normativo o, meglio, è il testo normativo stesso che viene formulato, anziché dagli uffici ministeriali, da commissioni ad hoc.

La scelta di affidare la predisposizione dell'articolato a commissioni speciali talvolta è contenuta nella stessa legge delega, ma rispetto all'ipotesi in esame, particolare da subito è apparsa, la previsione contenuta nell'art. 45 delle “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”, laddove andava a delegare il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto della disciplina nel

²⁹L. PLATANIA, In tema di contenzioso sugli atti del procedimento elettorale preparatorio, in www.forumcostituzionale.it.

processo amministrativo, stabilendo che tali decreti fossero adottati su proposta del Presidente del Consiglio, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato e delle competenti commissioni parlamentari, come di norma, ma stabilendo anche, e qui stava la particolarità, che la Presidenza del Consiglio potesse delegare al Consiglio di Stato la stesura dell'articolato, mediante commissione speciale con magistrati di TAR, nonché con un numero di membri esterni, non superiore a cinque, esperti nella materia del diritto amministrativo.

Per inquadrare bene il punto, è opportuno ricordare che è l'art. 14, comma 2, T.U. n. 1054/1924, a consentire che il Consiglio di Stato possa essere chiamato a formulare “quei progetti di legge ed i regolamenti che gli vengono commessi dal Governo”; da sottolineare, è comunque, che l'attività di redazione di atti normativi, primari o secondari che siano, differisce dalla funzione propriamente consultiva che, invece, storicamente caratterizza il ruolo del Consiglio di Stato. La differenza consiste nel fatto che tale organo non interviene su uno schema di provvedimento già formulato da altri al fine di conferire il proprio apporto tecnico, ma provvede autonomamente alla redazione del provvedimento esercitando una discrezionalità politica.

È altresì vero, che la predisposizione dello schema di provvedimento non vincola il Governo all'approvazione di quel testo, tuttavia tale proposta condiziona fortemente le scelte dell'Esecutivo, sia per l'autorevolezza dell'organo che ha predisposto l'atto, sia per il legame che istituzionalmente unisce l'Esecutivo al Consiglio di Stato (dalla nomina di un quarto dei Consiglieri alla prassi del distacco di questi presso gli uffici apicali dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio).

Una parte della dottrina ha, in relazione all'art. 45 della L. n.

69/2009, come accennato, espresso delle titubanze circa la sua dubbia legittimità.

La prima perplessità sollevata, è stata quella per cui la commissione era integrata da magistrati del TAR, a cui come è noto, la Costituzione non affida funzioni consultive.

In secondo luogo, la delega non si limitava al mero riordino della legislazione vigente, ma consentiva al Governo di incidere su aspetti essenziali del processo amministrativo, dalla disciplina dei termini di esercizio dell'azione, alla tipologia di azioni esperibili, passando per il riordino della tutela cautelare.

Pertanto, la funzione affidata al Consiglio di Stato, è andata ben oltre la competenza tecnica pura, come nell'intento originario di cui all'art. 14, comma 2 del T.U. sul Consiglio di Stato, finendo per assurgere ad una sorta di co-partecipazione nella funzione legislativa delegata.

È stato proprio l'aver conferito al Consiglio di Stato la riscrittura del processo amministrativo che ha lasciato, taluni, perplessi. È vero che forse, era l'organo più esperto in materia, ma è stato comunque di dubbia opportunità, consentire che il soggetto chiamato a scrivere le disposizioni fosse lo stesso che poi avrebbe dovuto applicarle, con il concreto rischio di una pietrificazione nell'interpretazione delle norme poiché gli interpreti di queste sarebbero stati poi, gli stessi autori.

Un ulteriore inconveniente, legato al fatto che il redattore del codice ne sarebbe poi stato anche il principale interprete, si sarebbe potuto rinvenire nella difficoltà, in concreto, di far valere eventuali vizi per eccesso di delega; in tal caso l'interprete avrebbe dovuto sconfessare il proprio ruolo di co-autore della norma³⁰.

³⁰F. BIONDI-L. PLATANIA, Ma chi fa i decreti legislativi? Sui legami tra Consiglio di Stato ed esecutivo, 2009, pp. 1-5, in www.forumcostituzionale.it.

Detto questo, è possibile passare ora, all'esame degli articoli in tema di procedimento elettorale politico preparatorio contenuti nella bozza di Codice del processo amministrativo, testo assolutamente provvisorio, che non era, ancora, stato deliberato dal Consiglio dei Ministri.

L'art. 143 della bozza di Codice delineava un rito “esplosivo”. Contro gli atti concernenti i contrassegni, le liste, i candidati ed i collegamenti era previsto ricorso al TAR Lazio, Roma; il termine decadenziale per ricorrere era veramente angusto: il ricorso avrebbe dovuto essere notificato anche a mezzo fax o e-mail, e poi depositato al TAR entro quarantotto ore dalla pubblicazione o comunicazione degli atti. L'udienza di discussione si sarebbe dovuta tenere o il giorno successivo al deposito del ricorso, in caso di controversie sui contrassegni elettorali, oppure, in tutti gli altri casi, il secondo giorno dopo il deposito; la controversia sarebbe stata decisa all'esito dell'udienza di discussione, con sentenza breve da pubblicarsi entro lo stesso giorno.

L'appello al Consiglio di Stato (art. 144) avrebbe dovuto seguire il medesimo rito, compreso il termine per appellare di quarantotto ore dalla pubblicazione della sentenza. Il giudice di appello avrebbe dovuto decidere in esito all'udienza da celebrarsi in tutti i casi il giorno successivo a quello del deposito dell'atto introduttivo.

L'art. 143, comma 6, della bozza, disponeva che in caso di manifesta infondatezza o inammissibilità del gravame, il Giudice oltre a regolare le spese di lite avrebbe dovuto condannare “il ricorrente al pagamento di una somma da euro cinquemila a euro quindicimila”. La previsione, lungi dal limitare il diritto d'azione ex art. 24 Cost., aveva lo scopo di evitare ricorsi pretestuosi in una materia così delicata³¹.

³¹L. PLATANIA, op. cit.

L'art. 145 della bozza, infine, prevedeva che le disposizioni giurisdizionali di cui agli artt. 143 e 144 non avrebbero interferito con l'esercizio da parte di ciascuna Camera, dei poteri di cui all'art. 66 della Costituzione.

Quando lo schema di decreto licenziato dalla speciale commissione, fu sottoposto concretamente all'esame del Consiglio dei Ministri, nella seduta n. 89 del 16 aprile 2010, il testo risultava già gravemente mutilato in parti essenziali, suscitando varie critiche.

Non si sapeva nulla della sorte del piccolo corpo normativo dedicato al contenzioso elettorale, non ne parlava neppure il comunicato ufficiale emesso al termine della seduta del Consiglio dei ministri, che pure si occupava dell'emanando Codice³².

Sulla scomparsa di queste norme soltanto un brevissimo resoconto all'indomani della seduta, apparso su il "Sole 24 ore" che così riportava: "È, infatti, stata stralciata la parte relativa ai ricorsi elettorali, che comprendeva anche l'indicazione che sui ricorsi in materia di elezioni politiche competente a decidere fosse il Tar Lazio. Si intendeva, in tal modo, mettere ordine in un settore che pure alle votazioni del 2008 era stato preda della confusione, con il caso della lista Pizza, riammessa dopo un susseguirsi di verdetto dei giudici ordinari e di quelli amministrativi. I rimaneggiamenti della bozza originaria hanno raccolto severe critiche da parte di alcuni componenti della commissione. Più morbida è, invece la posizione di Pasquale de Lise, che del gruppo di lavoro è stato coordinatore in qualità di Presidente aggiunto del Consiglio di Stato", nell'articolo si proseguiva poi con il commento dello stesso Pasquale de Lise: "Certo le modifiche non ci fanno piacere, ma a noi era stato chiesto di scrivere una bozza, non la legge. E poi teniamo conto che c'è ancora il passaggio parlamentare e che nel Codice sono previsti due

³²N. SAITTA, op. cit.

anni per apportare eventuali altre correzioni. In ogni caso, quella compiuta è una tappa importante”³³.

Addirittura non risultava neppure se si fosse espressamente parlato di contenzioso elettorale nel corso della seduta del Consiglio dei Ministri del 16 aprile, peraltro durata appena ottanta minuti ancorché dedicata non solo al progetto di Codice, ma anche alla adozione di una ventina di provvedimenti di varia natura. Non si sa quindi se del contenzioso elettorale si fosse parlato in quella sede.

Ciò che è certo, è che il contenzioso elettorale è “risorto” poi successivamente, con un percorso abbastanza misterioso, non risultando che se ne sia poi occupato il Consiglio dei Ministri nelle sedute successive a quella, unica, del 16 aprile 2010 e prima della trasmissione ufficiale del testo “approvato in via preliminare” dal Consiglio stesso al Senato della Repubblica per il prescritto parere delle competenti commissioni parlamentari. Il testo, rinvenibile come “Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 212-Atti Senato XVI legislatura”, è impreziosito da una relazione, nella quale sono spiegate le ragioni per le quali tra i pochi riti speciali codificati, ci sia “quello in atto vigente, relativamente sia alle operazioni elettorali per le elezioni di Regioni, Province e Comuni, che per l'elezione dei membri spettanti all'Italia nel Parlamento europeo”. Si aggiunge, inoltre, che “è stato introdotto ex novo, in ossequio alla legge delega, il rito avverso gli atti del procedimento elettorale preparatorio, ma limitatamente all'esclusione delle liste e dei candidati e con legittimazione attiva limitata ai soli delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi, con esclusivo riferimento alle elezioni di regioni, province e comuni. In tutti gli altri casi ogni provvedimento relativo al procedimento, anche

³³A. CHERCHI, Il nuovo Codice dei Tar perde i ricorsi elettorali, 2010, in “Il sole 24 ore”.

preparatorio, per le predette elezioni e per quelle al Parlamento europeo è impugnabile soltanto a conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'atto di proclamazione degli eletti”.

Relativamente al procedimento preparatorio per le elezioni politiche, la relazione così prosegue: “la scelta operata dal Governo in sede di esame preliminare del testo del Codice del processo amministrativo è stata nel senso di non esercitare la delega nella parte relativa all'introduzione ex novo di una tutela specifica per la fase preparatoria delle elezioni politiche, accantonando dunque il testo che era stato proposto dalla commissione istituita presso il Consiglio di Stato.

In tal senso hanno inciso i tempi serrati della fase preparatoria, insuperabili per il vincolo posto dall'art. 61 della Costituzione, che impone di espletare le elezioni politiche nei 70 giorni dal decreto presidenziale di scioglimento delle Camere precedenti, e la riscontrata inopportunità di sopprimere il procedimento amministrativo in atto di competenza dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di Cassazione, come era stato ipotizzato dalla commissione redigente”³⁴.

Il comportamento del Governo di fronte al mancato esercizio di poteri che gli erano stati delegati riguardo alla compilazione del Codice del processo amministrativo, è stato definito: la perdita di un “appuntamento” con la storia, sociale, politica e non solo giuridica.

La commissione elettorale codicistica, in tema di contenzioso elettorale politico aveva fatto, infatti, una scelta di fondo, prevedendo per la prima volta una competenza al giudice amministrativo nelle controversie relative al procedimento elettorale preparatorio e ponendo così termine ad una disputa annosa sulla ammissibilità di un sindacato giurisdizionale anche sulle operazioni

³⁴Relazione al Codice del Processo Amministrativo, in www.documenti.camera.it.

elettorali preliminari, ma questa scelta non è stata portata avanti dal Governo, che ha preferito lasciare un “vuoto legislativo” ancora da colmare³⁵.

A dimostrazione di questo, la recentissima sentenza del TAR Piemonte n. 102 del 24 gennaio 2013, nella quale il giudice amministrativo ha ritenuto inammissibile il ricorso proposto dal presentatore di una lista e candidato alle elezioni per il rinnovo della Camera dei Deputati del 24 e 25 febbraio 2013 contro il Ministero dell'Interno e la Corte d'Appello di Torino per l'annullamento del “verbale di adunanza” in data 20 gennaio 2013 dell'Ufficio Centrale circoscrizionale presso la Corte d'Appello di Torino, con la quale la lista è stata riusata dalla partecipazione alle elezioni.

I giudici amministrativi sono fermi nel ritenere il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione sia del giudice amministrativo che del giudice ordinario, atteso che gli artt. 66 Cost., 22 e 87 D.P.R. n. 361/1957, riservano alla autodichia di ciascuna Camera il potere di verificare la legittimità di tutti gli atti del procedimento elettorale relativo alle elezioni politiche³⁶.

³⁵N. SAITTA, op. cit.

³⁶Elezioni politiche 2013, esclusione liste: ricorsi inammissibili per difetto di giurisdizione, 2013, in www.giurdanella.it.

CAPITOLO TERZO

“I PROCEDIMENTI”

3.1. LE ORIGINI DELL'ART 129 c.p.a.; 3.2. IL RITO LAMPO: IL PROCEDIMENTO PREVISTO DALL'ART. 129 c.p.a. PRIMA E DOPO LE MODIFICHE APPORTATE DAL D. LGS. n. 160/2012; 3.3. ART. 130 c.p.a.: PROCEDIMENTO IN PRIMO GRADO IN RELAZIONE ALLE OPERAZIONI ELETTORALI DI COMUNI, PROVINCE, REGIONI E PARLAMENTO EUROPEO; 3.4. GLI APPELLI: ARTT. 131 E 132 c.p.a; 3.5. IL “CASO PIEMONTE”.

3.1. LE ORIGINI DELL'ART 129 c.p.a.

Il capo II del Titolo VI, libro IV del c.p.a tratta una delle questioni più spinose in materia di contenzioso elettorale: quella dell'impugnativa immediata di atti preparatori, quindi antecedenti la proclamazione degli eletti, detti atti endoprocedimentali.

Le questioni dibattute relative al ricorso avverso l'ammissione o l'esclusione delle liste, sono sempre state due: la prima è quella relativa all'ammissibilità del gravame immediato, in fase cautelare, prima ancora della proclamazione degli eletti nel caso di elezioni amministrative, che sarà affrontata in questo capitolo, la seconda questione, riguarda, invece, la giurisdizione in tema di contenzioso sull'ammissione delle liste elettorali relative al rinnovo del Parlamento, che è stata, invece, come già visto, analizzata nel capitolo precedente.

Sulla prima questione si sono manifestati nel corso del tempo, orientamenti giurisprudenziali molto diversi, raggruppabili in tre filoni.

Il primo, che riteneva il carattere immediatamente lesivo di tutti i provvedimenti rientranti nella fase preparatoria del procedimento elettorale, e quindi, sia i provvedimenti di esclusione, sia quelli di

ammissione di liste o candidature, con la possibilità, o addirittura la doverosità, della immediata impugnabilità a pena di decadenza entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 83/11 del T.U. n. 570/1960, decorrente dalla conoscenza dell'ammissione o della esclusione della lista stessa. In questo orientamento rientrano alcune decisioni della V Sezione del Consiglio di Stato (21 ottobre 1998, n. 528; 15 marzo 2001, n. 1521; 3 novembre 2001, n. 5695; 18 marzo 2002, n. 1565), nonché del Tribunale di Catania (cfr. TAR Catania, I, 31 luglio 2002, n. 1386).

Il secondo filone, intermedio, operava una distinzione tra i provvedimenti di esclusione da quelli di ammissione di liste o candidati e prefigurava due momenti diversi di impugnazione in relazione alla qualità dell'interesse, ritenendo i provvedimenti di esclusione immediatamente impugnabili, in quanto l'impugnazione anticipata rispetto all'espletamento della tornata elettorale veniva considerata condizione essenziale per consentire ai componenti della lista esclusa, o al singolo candidato, di esercitare il proprio diritto all'elettorato passivo mediante la partecipazione alla competizione elettorale nella data fissata; al contrario, la mancata impugnazione del provvedimento di ammissione era considerata influente ai fini dell'assetto dei contrapposti interessi in campo, ove i voti confluiti sulla lista o sui candidati di cui si deduceva l'illegittima ammissione risultassero, poi in concreto, numericamente irrilevanti ai fini del risultato elettorale finale, pertanto, per i provvedimenti di ammissione veniva prefigurata una impugnazione differita, così il Consiglio di Stato, sez. V, 18 giugno 2001, n. 3212 e 9 giugno 2003, n. 3244.

L'ultimo filone dei tre, invece, era quello riferito all'ammissibilità solo di una impugnativa successiva alla proclamazione degli eletti.

Rispetto ai suddetti orientamenti, prevalse l'ultimo, con la decisione

dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 24 novembre n. 10/2005³⁷.

L'Adunanza Plenaria in quella occasione, pronunciò la sua decisione, per l'annullamento della sentenza del TAR Sicilia, n. 1386 del 31 luglio 2002, vista l'ordinanza n. 202/2005, del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, con cui la causa fu rimessa al suo esame.

La questione posta all'attenzione dell'Adunanza Plenaria, riguardava in concreto i problemi che poteva generare l'immediata impugnabilità degli atti endoprocedimentali del procedimento elettorale e delle eventuali modalità e dei termini di simili impugnative.

L'Adunanza nella sua analisi rammentava preliminarmente le disposizioni dettate dal già citato art. 83/11 del T.U. n. 570/1960, affermando come la giurisprudenza, in sede di applicazioni di tali disposizioni, avesse originariamente preso atto del chiaro tenore della norma secondo cui l'impugnativa avverso le operazioni elettorali doveva far riferimento all'atto conclusivo del relativo procedimento, ossia all'atto di proclamazione degli eletti, dall'adozione del quale decorreva il termine abbreviato di trenta giorni per la proposizione dell'impugnativa. Al riguardo si osservava, come il procedimento per il rinnovo del Consiglio comunale, avesse una struttura del tutto particolare, articolata in una serie di sub procedimenti, nei quali intervenivano vari organi operanti secondo una rigida successione di atti e una precisa ripartizione dei poteri, in modo tale che, ciascun organo provvedeva alla parte di sua competenza in via definitiva, senza che l'organo chiamato successivamente potesse rivedere o esaminare o

³⁷P. QUINTO, Il nuovo Codice, il giudizio elettorale e la Corte Costituzionale: una singolare coincidenza, 2010, in www.giustizia-amministrativa.it.

modificarne delibere o risultati accertati in precedenza. Pertanto, in presenza di una sequenza così articolata, osservava l'Adunanza, non sarebbe stata compatibile una impugnativa autonoma di atti preparatori, anche se direttamente lesivi, quale era l'esclusione di una lista, in quanto gli stessi se viziati o invalidanti in via derivata la proclamazione degli eletti, avrebbero dovuto essere gravati unitamente a quest'ultimo atto, costitutivo di un momento centrale della complessa procedura elettorale.

La deroga al principio generale, secondo cui gli atti preparatori potevano essere immediatamente impugnati ove fossero stati suscettibili di concreta e diretta attuazione, con conseguenti effetti lesivi autonomi, poteva essere giustificata, continuava la A.P., dalla considerazione che il sistema elettorale non poteva tollerare segmentazioni o interruzioni se non a pena di frustrare il raggiungimento dello scopo voluto da legislatore, ossia di consentire lo svolgimento della consultazione alla data stabilita con il decreto di convocazione dei comizi.

L'Adunanza nella sua analisi, affrontava anche l'orientamento giurisprudenziale che riteneva di dare rilievo all'esigenza di accordare immediata tutela a situazioni connotate da aspetti di immediata lesività, quali quelle relative alle esclusioni di liste o candidati, ovvero a quelle relative alla ammissione di determinate liste, sottolineando il carattere facoltativo di simili impugnative e affermando nel contempo la necessità della successiva impugnazione anche dell'atto di proclamazione degli eletti.

In questo filone l'A.P., ricordava come si fosse innestato un indirizzo interpretativo che, sul presupposto della impugnabilità immediata degli atti endoprocedimentali ritenuti lesivi, riteneva che per tali impugnative dovesse valere il termine decadenziale abbreviato di trenta giorni, applicabile in via generale.

L'Adunanza riprendeva, inoltre, la puntualizzazione fatta dalla giurisprudenza circa la celerità degli adempimenti del procedimento elettorale, che seppur strutturato in una serie di sub procedimenti, nei quali sono chiamati a pronunciarsi vari organi, erano considerati dal legislatore in una prospettiva unitaria, in vista dell'esigenza primaria di consentire lo svolgimento della consultazione nella data stabilita. Tale volontà legislativa, appariva adeguatamente tutelata, pure tenendo conto della eventuale lesività di atti intermedi nel procedimento, mediante l'impugnazione dell'atto finale del procedimento. D'altronde, aggiungeva l'Adunanza, in presenza di una disposizione legislativa che stabiliva in modo inequivoco che contro tutte le operazioni elettorali l'impugnativa andava proposta in un termine perentorio abbreviato decorrente dalla proclamazione degli eletti, era evidente secondo la stessa Adunanza, che in sede applicativa della norma non poteva prevedersi un diverso termine di decorrenza da quello espressamente indicato.

Tutto ciò premesso, l'Adunanza Plenaria fu dell'avviso che “contrariamente a quanto stabilito dalla più recente giurisprudenza in materia, debba essere esclusa la possibilità di impugnazione, anche prima della proclamazione degli eletti, di tutti gli atti endoprocedimentali riguardanti le operazioni per le elezioni comunali. E ciò non solo per le già accennate esigenze di rispetto della lettera e dello spirito della norma ma anche in considerazione di ulteriori elementi, come di seguito precisato”.

L'Adunanza nella sua pronuncia affermava come la non impugnabilità immediata di atti aventi effetti sicuramente lesivi, con conseguente improponibilità anche di eventuali misure cautelari, non appariva contrastante con il principio, affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 27 dicembre 1974, n. 284, secondo cui il potere di sospensione dell'esecuzione dell'atto amministrativo era

elemento connaturale del sistema di tutela giurisdizionale. Questo perché non si prospettava una esclusione o limitazione dell'area di esercizio del potere medesimo, ma si stabiliva soltanto un criterio di accorpamento di tutte le impugnative riferibili allo stesso procedimento elettorale, ragionevolmente giustificato, dall'intendimento del legislatore di consentire lo svolgimento delle elezioni nel termine stabilito.

Né poteva ritenersi, continuava l'Adunanza, che la possibilità di accordare misure cautelari con riguardo agli atti endoprocedimentali, ad esempio ammettendo liste escluse o escludendo liste ammesse, potesse rappresentare un mezzo efficace per scongiurare il pericolo di successivo annullamento dell'intero procedimento elettorale, poiché si trattava comunque di strumenti con efficacia provvisoria, in attesa di una definitiva pronuncia sul merito; inoltre, in relazione ai tempi tecnici occorrenti appariva inverosimile, la eventualità che potesse intervenire un giudicato prima della conclusione delle operazioni elettorali.

L'Adunanza aggiunse che, il legislatore, dopo aver delineato una procedura improntata a criteri di accentuate garanzie di imparzialità e di obiettività, aveva affidato i compiti più delicati ad organi collegiali quale la Commissione elettorale mandamentale e l'Ufficio elettorale, nell'ambito dei quali erano chiamati ad operare magistrati e funzionari di alto livello, in base a quanto previsto dall'art. 18 della L. 6 ottobre 1947, n. 1058, e dall'art. 20 del T.U. n. 570/1960. Il legislatore, continuava l'Adunanza, anche in virtù di tali garanzie, sembrava aver voluto escludere la possibilità di intervento del potere giudiziario, prima dell'atto finale, in questioni connotate da caratteri prevalentemente politici, in particolare, per evitare che l'intervento prematuro degli organi giurisdizionali potesse provocare, oltre a una eccessiva risonanza delle vicende in

contestazione, anche artificiose iniziative finalizzate alla strumentalizzazione di eventuali provvedimenti cautelari favorevoli, ad esempio: il caso di una lista che ammessa a partecipare alle elezioni con riserva, dopo l'esito negativo delle stesse, i soggetti interessati rinunciassero al ricorso, con conseguente possibilità di vanificare il risultato elettorale³⁸.

In sostanza, la tesi sostenuta dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato fu quella secondo cui, gli atti prodromici del provvedimento di proclamazione degli eletti, quale appunto quello di esclusione di una lista dalla competizione elettorale, erano atti interni del procedimento elettorale non immediatamente impugnabili, mentre l'unico atto che aveva valore provvedimentale e come tale era impugnabile era quello che provvedeva alla proclamazione degli eletti, con il quale si determinava definitivamente la lesione dei soggetti interessati. Pertanto, sintetizzando, gli argomenti sui quali si fondava la sentenza richiamata erano tre: l'esigenza di garantire rapidità e continuità delle operazioni elettorali, la presenza nelle Commissioni elettorali di magistrati e funzionari di alto livello che garantiva un certo grado di correttezza delle decisioni e, infine, la possibilità che la mancata conferma del provvedimento cautelare favorevole in sede di merito potesse portare a inficiare le elezioni o che potesse determinare un uso strumentale della tutela cautelare a risultato raggiunto³⁹.

La decisione dell'Adunanza Plenaria, fu molto criticata dalla dottrina e immediatamente disattesa dalla giurisprudenza dei TT.AA.RR e dallo stesso Consiglio di Stato. Già nel 2006, la Sezione Quinta, con ordinanza n. 2368 del 16 maggio 2006, dissentiva dalla decisione dell'Adunanza Plenaria e affermava

³⁸Sentenza Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 24 novembre 2005 n. 10, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁹F. CARINGELLA-M. PROTTO, op. cit., p. 1361.

l'ammissibilità di un ricorso in materia elettorale avverso gli atti di esclusione o di ammissione di una lista alla competizione elettorale in considerazione della necessità più volte sollecitata dalla Corte Costituzionale di assicurare piena e incondizionata tutela alla res integra in relazione all'art. 24 Cost.

Anche il TAR Puglia, sez. Lecce, con ordinanza n. 536 del 10 maggio del 2006, si poneva in contrasto con la pronuncia dell'A.P., contrasto ribadito anche in altre pronunce, affermando, per un verso, il carattere immediatamente lesivo dei provvedimenti di esclusione delle liste, e per altro verso, che la tutela giurisdizionale accordata in un momento successivo allo svolgimento delle elezioni e quindi in un contesto mutato, non poteva essere coerente con i principi costituzionali sul giusto processo.

Anche il Tribunale di Giustizia Amministrativa del Trentino, il 10 ottobre 2008, con sentenza n. 254, ha affermato che: "Il ricorso avverso il procedimento di esclusione di una lista dalle elezioni può essere proposto immediatamente e direttamente, poiché l'esclusione sia di una lista, sia di taluni candidati dalla competizione elettorale, avente come tale un'indubitabile carica lesiva, resterebbe priva di ogni tempestiva tutela cautelare prima dello svolgimento delle votazioni. Tra la possibilità infatti di far svolgere una competizione elettorale e quella di riammettere ad essa quelle liste o quei candidati che ne siano stati esclusi, deve essere preferita quest'ultima"

A più riprese, quindi, i Giudici Amministrativi soprattutto dei TT.AA.RR., hanno ritenuto superato l'orientamento giurisprudenziale restrittivo sull'impugnabilità degli atti preparatori del procedimento elettorale immediatamente lesivi sia in sede cautelare che in sede di merito; tra le decisioni più recenti è da sottolineare la sentenza del TAR Lecce, n. 698 del 2010, confermata

dalla Quinta Sezione del Consiglio di Stato, con decisione n. 4323 del 6 luglio 2010, che ha dato per acquisita la piena ammissibilità di un ricorso avverso il provvedimento di non ammissione di una lista comunale per l'elezione del Sindaco e del Consiglio Comunale, decidendo la controversia prima in sede cautelare, e quindi, con la sentenza di merito⁴⁰.

A questo punto è necessario analizzare la “singolare coincidenza” che si verificò nel Luglio del 2010.

Il 7 Luglio di quell'anno, infatti, venne pubblicato in Gazzetta Ufficiale il D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, di approvazione del nuovo Codice del processo amministrativo che ha innovato il giudizio elettorale, e all'art. 129, ha ammesso una tutela anticipata avverso gli atti di esclusione dai procedimenti elettorali preparatori; sempre il 7 Luglio 2010 è stata pubblicata, anche, la sentenza della Corte Costituzionale n. 236 che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 83 undecies del D.P.R. n. 570/1960, nella parte in cui escludeva la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento elettorale preparatorio alle elezioni comunali, provinciali e regionali, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti. Si ricorda che l'art. 83/11, primo comma, così prevedeva: “contro le operazioni per l'elezione dei consiglieri comunali, successive all'emanazione del decreto di convocazione dei comizi, qualsiasi cittadino elettore del Comune, o chiunque vi abbia diretto interesse, può proporre impugnativa davanti alla sezione per il contenzioso elettorale, con ricorso che deve essere depositato nella segreteria entro il termine di giorni trenta dalla proclamazione degli eletti”.

Il Giudice delle leggi, evidentemente, ha inteso, così, risolvere la questione cruciale che ha vivacemente animato, come visto, la

⁴⁰*Ibidem*, p. 1362; P. QUINTO, op.cit.

giurisprudenza amministrativa degli anni più recenti e che giunse, sul palcoscenico parlamentare, solo grazie ad alcune norme del decaduto decreto “salva liste”. Proprio nel Decreto Legge n. 29 del 2010 era contenuta una norma (art. 1 comma 3), che prevedeva per le elezioni regionali l’immediata impugnabilità dei soli atti di esclusione di liste o candidati e solo su ricorso dei soggetti esclusi⁴¹. La questione di legittimità costituzionale affrontata dalla Corte con sent. n. 236 del 2010, fu sollevata dal TAR Liguria nell’ambito di un giudizio cautelare avverso i provvedimenti di esclusione di una lista in occasione delle consultazioni provinciali di Savona del Giugno 2009. Contestualmente il TAR concesse la sospensiva ad tempus, ossia fino alla restituzione degli atti del giudizio da parte del giudice delle leggi.

Più precisamente, nel giudizio che aveva occasionato la remissione, i ricorrenti, in qualità di elettori, delegati alla presentazione di lista e candidati, avevano impugnato i provvedimenti di riconsiliazione della lista dalla competizione elettorale, chiedendo l’annullamento degli atti impugnati con concessione di adeguate misure cautelari provvisorie atte a salvaguardare i loro diritti elettorali nelle more della decisione nel merito.

Il TAR rimettente, accertata la rilevanza della questione, atteso che successivamente alla decisione dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 24 novembre 2005, n. 10, la giurisprudenza aveva costantemente escluso la possibilità di un’autonoma impugnativa degli atti endoprocedimentali del procedimento elettorale anteriormente alla proclamazione degli eletti, facendo diventare l’interpretazione dell’art. 83 undecies del D.P.R. n. 50/1960, oramai, una “regola di diritto vivente”, rilevava che,

⁴¹R. CHIEPPA-E. LEHER, Finalmente sancita l’immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni locali e regionali, 2010, p. 2909, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 2892.

questo, avrebbe precluso ai ricorrenti la partecipazione alla competizione elettorale.

Il TAR Liguria, così, da un lato ha concesso la tutela cautelare, e dall'altro, ha rimesso gli atti alla Consulta per violazione degli artt. 24, 113, 48, 49 e 51 della Costituzione, nonché degli artt. 3 e 97.

Di seguito si ricordano gli articoli della Costituzione ora citati:

- Art. 24 Cost.: “Tutti possono agire in giudizio per la tutela di un proprio diritto o interesse legittimo.

La difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la ripartizione degli errori giudiziari”.

- Art. 113 Cost.: Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa”.

- Art. 48 Cost.: “Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.

Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è

dovere civico.

La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.

Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge”.

- Art. 49 Cost.: “Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”.

- Art. 51 Cost.: “Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra uomini e donne.

La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica.

Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro”.

- Art. 3 Cost.: “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

- Art. 97 Cost.: “I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”.

Ad avviso del Tribunale, gli artt. 24 e 113 Cost. venivano violati, in primo luogo, in quanto la norma, unico caso nell'ordinamento di preclusione processuale all'esercizio dell'azione in presenza di fatto o evento lesivo, costituiva una limitazione del diritto di difesa a particolari mezzi di impugnazione, cioè solo alla tutela di merito, con esclusione della tutela cautelare, e a particolari categorie di atti, con esclusione di quelli endoprocedimentali immediatamente lesivi posti in essere prima della proclamazione degli eletti nell'ambito del procedimento elettorale. In secondo luogo, la norma, secondo il Tribunale non consentiva la tutela cautelare nel giudizio elettorale, impedendo l'esperibilità di uno strumento di tutela, componente essenziale del diritto di difesa, senza la sussistenza di motivate ed effettive ragioni di tutela di interessi pubblici prevalenti su quest'ultimo diritto costituzionalmente garantito.

Gli artt. 48, 49 e 51 Cost., venivano violati, ad avviso del giudice a

quo, con riguardo al diritto di elettorato attivo e passivo e al diritto, connesso, di partecipare alla formazione della volontà politica dei corpi amministrativi locali. Si lamentava che la norma limitasse il risarcimento in forma specifica di colui o coloro i quali erano lesi dal provvedimento illegittimo dell'autorità al solo rinnovo delle operazioni elettorali, non consentendo la immediata riammissione dell'escluso o la immediata esclusione dell'ammesso dal procedimento elettorale. Inoltre, la reiterazione, continuava il Tribunale rimettente, da un lato, era un impegno ed un onere rilevante che già di per sé incideva, limitandolo senza ragione, sul diritto di elettorato passivo, e dall'altro, determinava una violazione del diritto di elettorato attivo a causa dell'impatto negativo in termini di sfiducia da parte degli elettori nei confronti del sistema elettorale, concorrendo a scoraggiare l'affluenza alle urne e la partecipazione al voto. Infine, sotto il profilo dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost., del principio di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive e nell'esercizio del diritto di elettorato passivo, la norma veniva censurata in quanto nelle more del giudizio, chi otteneva la vittoria nelle elezioni invalide continuava a conservare l'amministrazione locale per un determinato periodo di tempo, il tempo necessario a concludere il processo, il che non era ovviamente senza effetto sul consolidamento di posizioni di vantaggio politico ottenute a danno di chi da quelle elezioni era stato illegittimamente escluso, o di chi, si era dovuto confrontare con candidati o formazioni che non dovevano esservi ammessi.

Il giudice rimettente lamentava, inoltre, la lesione degli artt. 3 e 97 Cost. Il primo dei due, veniva invocato per irrazionalità della norma, disparità di trattamento processuale e disparità di trattamento sostanziale tra i candidati alle elezioni locali. Ciò in

quanto, in casi che, rispetto alla materia elettorale erano di altrettanta gravità e importanza per l'interesse pubblico ad esse connesso, era possibile un'intensa e celere tutela cautelare e di merito e addirittura la tutela ante causam con possibilità di ricorso al decreto monocratico di cui all'art. 21 della L. n. 1034/1971. L'art. 83/11, avrebbe, secondo il giudice a quo, sacrificato i diritti effettivi di difesa non per assicurare la corretta consultazione elettorale e la connessa volontà del corpo elettorale, ma per tutelare il lavoro e l'attività degli organi preposti al governo del procedimento medesimo.

Con riguardo, invece, all'art. 97 Cost., si lamentava, che la norma determinava un deficit di tutela cautelare che impediva alle parti di ottenere l'azione correttiva del giudice quando ancora era possibile intervenire per ripristinare la legittimità dell'azione amministrativa, a maggiore garanzia della stabilità del risultato elettorale e degli organi eletti in carica. Inoltre, il differire l'impugnazione degli atti endoprocedimentali all'esito della competizione elettorale, finiva con il far gravare con assoluta sicurezza il rischio della invalidità dell'intero procedimento e della invalidità dell'insediamento dei nuovi organi rappresentativi, con necessità di ricorrere a gestioni commissariali che avrebbero interrotto il naturale andamento del governo dell'ente locale.

La difesa dello Stato, rilevava contrariamente, in primo luogo che il giudice a quo, in sede cautelare aveva ammesso la lista in questione disapplicando la norma censurata, la partecipazione alla competizione elettorale avrebbe quindi determinato il conseguimento dello scopo che i ricorrenti avevano perseguito impugnando il provvedimento di esclusione e avrebbe esaurito i suoi effetti in modo irreversibile. In più, essendosi svolte le elezioni e non essendo stata impugnata la pronuncia cautelare, né risultando

proposte altre impugnative avverso la proclamazione degli eletti volte a contestare l'irregolarità della competizione a causa della partecipazione della lista ammessa in sede cautelare, la eventuale dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi nel merito non avrebbe potuto determinare né l'operatività del provvedimento di esclusione, né la ripetizione della competizione senza la partecipazione della lista. Ad avviso della Avvocatura generale dello Stato, la questione era priva del requisito della rilevanza, come del resto si era verificato in ipotesi analoga decisa dalla stessa Corte Costituzionale con l'ordinanza n. 90 del 2009.

L'Avvocatura dello Stato sosteneva, nel merito, la non fondatezza della questione. Il principio secondo cui l'impugnazione di operazioni elettorali era ammissibile solo dopo la proclamazione degli eletti, operante anche in materia di elezioni del Parlamento nazionale, dei membri del Parlamento europeo e dei Consigli regionali, trovava fondamento nelle esigenze di speditezza del procedimento elettorale sancite dall'art. 61 Cost. L'impugnazione dell'atto finale, inoltre, secondo l'Avvocatura, tutelava pienamente la posizione dei soggetti che si ritenevano lesi da atti intermedi del procedimento. Ne discendeva, pertanto, la legittimità costituzionale della disposizione come interpretata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, posto che la scelta effettuata dal legislatore di concentrare tutte le impugnative in una fase successiva allo svolgimento delle elezioni rispondeva anche all'esigenza di evitare la proposizione di eventuali impugnative meramente strumentali e propagandistiche, senza incidere, per questo, sui menzionati diritti costituzionalmente garantiti.

La Corte Costituzionale nella sua decisione disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura dello Stato e pur riferendosi esclusivamente agli artt. 24 e 113 Cost., sposò la visione

complessiva del remittente.

Prima di tutto, la Consulta invocò la sent. 284 del 1974, con la quale si sanzionò la violazione del principio di eguaglianza sul terreno del diritto alla tutela giurisdizionale: escludere o limitare l'area di esercizio del potere cautelare con riguardo a determinate categorie di atti amministrativi o al tipo di vizio denunciato, contrastava, disse la Corte, con il principio di eguaglianza qualora non ricorresse una ragionevole giustificazione del diverso trattamento. Nel caso in esame, una simile giustificazione non ricorreva: ogni tutela intervenuta ad elezioni concluse sarebbe stata inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione producesse un pregiudizio; una simile compressione della tutela giurisdizionale non trovava fondamento, neppure, nelle peculiari esigenze di interesse pubblico che caratterizzavano il procedimento in materia elettorale

La posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati, affermava la Consulta, a un momento successivo alle elezioni, precludeva la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 Cost.

La Corte, nella decisione, vedeva necessario distinguere il procedimento preparatorio alle elezioni, nel quale è inclusa la fase dell'ammissione di liste o candidati, dal procedimento elettorale, comprendente le operazioni elettorali e la successiva proclamazione degli eletti. Gli atti relativi al procedimento elettorale preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o candidati, dovevano poter essere impugnati immediatamente, al fine di assicurare piena tutela giurisdizionale, ivi inclusa quella cautelare, garantita dagli artt. 24 e 113 Cost. La Consulta, faceva, poi, espresso riferimento al

legislatore e alla disposizione dell'art. 44 della L. n. 69/2009, che ha delegato il Governo ad adottare norme che consentono l'autonoma impugnabilità degli atti cosiddetti endoprocedimentali immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive.

La Consulta non accolse nemmeno la tesi sostenuta dalla difesa dello Stato, in base alla quale la regola della non impugnabilità dei provvedimenti di esclusione delle liste elettorali era necessariamente imposta dalle esigenze di speditezza del procedimento elettorale sancite dall'art. 61 Cost., in quanto tale disposizione costituzionale si riferisce alle elezioni delle Camere e non afferma un principio di speditezza, né tanto meno una prevalenza di detto principio sul diritto, garantito dagli artt. 24 e 113 Cost., a una tutela giurisdizionale piena e tempestiva contro gli atti della pubblica amministrazione

La Corte, fece anche espresso riferimento agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguarda dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con Legge 4 agosto 1955, n. 848, che riconoscono, tra l'altro, un diritto ad un ricorso effettivo, che sarebbe stato vanificato laddove l'art. 83/11 del D.P.R. n. 570/1960 fosse stato inteso nel senso di escludere l'impugnabilità immediata degli atti relativi al procedimento elettorale preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o di candidati, immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive.

Infine la Consulta, non sostenne la tesi della difesa dello Stato in base alla quale la possibilità dell'intervento del giudice amministrativo nella fase iniziale del procedimento elettorale avrebbe rischiato di creare incertezze nel corpo elettorale, che costituiva il primo organo costituzionale, in quanto titolare della sovranità popolare. La Corte, ribadiva infatti, come la sovranità popolare fosse esercitata "nelle forme e nei limiti della

Costituzione”, richiamando l’art. 1, secondo comma della Costituzione e come il sindacato giurisdizionale sugli atti immediatamente lesivi relativi al procedimento elettorale preparatorio rappresentasse una garanzia fondamentale per tutti i cittadini. In un ordinamento democratico, infatti, la regola di diritto doveva essere applicata anche a tali procedimenti, affermava la Corte, e a questo fine, era essenziale assicurare una tutela piena e tempestiva nel rispetto degli artt. 24 e 113 Cost.

A conclusione della sentenza medesima, la Corte Costituzione dichiarava l’illegittimità costituzionale dell’art. 83 undecies del D.P.R. n. 570/1960, introdotto dalla L. n. 1147/1966, nella parte in cui escludeva la possibilità di un’autonoma impugnativa degli atti del procedimento elettorale preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti⁴².

La “particolare coincidenza” della contestuale pubblicazione della sent. n. 236 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell’art. 83/11 e la pubblicazione in G.U. del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, di approvazione del Codice del processo amministrativo, che tra l’altro, ha previsto l’abrogazione della medesima disposizione, ha generato motivate perplessità nella dottrina sulla compatibilità tra il principi affermati dal Giudice delle leggi e la nuova disposizione del codice: l’art. 129, che entrava in vigore il successivo 16 settembre.

Le perplessità si mostrarono sempre più fondate dopo la lettura della Relazione al codice che accompagnava il decreto legislativo di approvazione del testo approvato dal Governo, così come rivisto e modificato con le novità allo schema licenziato dalla commissione tecnica, sulla base degli apporti collaborativi delle Commissioni

⁴²Corte Cost., 7 luglio 2010, n. 236, in Consulta online, www.giurcost.org.

Affari Costituzionali della Camera e del Senato.

Nella Relazione si legge: “sono stati codificati i principi dettati dall’A.P. del Consiglio di Stato del 24 novembre 2005, n. 10, nel senso che tutti gli atti relativi al procedimento anche preparatorio, per le elezioni comunali, provinciali e regionali e del Parlamento europeo devono essere impugnati unitamente all’atto di proclamazione degli eletti, e, chiarendo che non si è inteso recepire l’osservazione della Commissione Affari Costituzionali della Camera “che avrebbe voluto estendere la tutela anticipata verso tutti gli atti del procedimento elettorale preparatorio, inclusi i provvedimenti di ammissione delle liste e quelli relativi ai contrassegni e ai collegamenti”.

La Corte Costituzionale nella sentenza n. 236, dichiarando la parziale illegittimità costituzionale dell’art. 83/11 ha, affermato, come è stato affrontato poco prima, che la regola, consolidatasi come diritto vivente e scaturita dalla decisione dell’A.P. n. 10/2005, della posticipazione dell’impugnabilità degli atti di esclusione di lista o candidati a un momento successivo allo svolgimento delle elezioni, violava gli artt. 24 e 113 Cost.

Significativo è anche come nella decisione suddetta la Consulta, per dare forza al suo giudizio, avesse sottolineato che “lo stesso legislatore con l’art. 44 della L. n. 69/2009 ha delegato il Governo ad adottare norme che consentono l’autonoma impugnabilità degli atti cosiddetti endoprocedimentali immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive” e che lo schema del nuovo codice trasmesso per l’approvazione definitiva, prevedeva l’impugnabilità immediata sia dei provvedimenti di esclusione, che quelli di ammissione di liste e candidature.

Appare evidente il contrasto fra le indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale e la scelta riduttiva operata sul punto nel testo

definitivo del Codice, che ha sostanzialmente confermato i principi affermati nel 2005 dall'A.P. del Consiglio di Stato con una minima innovazione, sotto il profilo soggettivo e oggettivo, ammettendo l'impugnativa immediata soltanto degli atti di esclusione di liste e candidati da parte dei delegati⁴³.

Anche in questo scenario, la scelta del legislatore delegato in relazione all'art. 129, è apparsa poco coraggiosa sotto tre profili:

- 1) non era prevista l'immediata impugnazione degli atti di esclusione nelle elezioni europee;
- 2) era stata prevista, come accennato, la possibilità di impugnare i soli atti di esclusione delle liste o dei candidati, limitando la legittimazione attiva ai "delegati delle liste" e ai "gruppi di candidati esclusi";
- 3) l'impugnazione dell'atto preparatorio era una mera facoltà, lo stesso poteva essere impugnato insieme all'atto conclusivo del procedimento elettorale.

Si andò, così, a creare un processo asimmetrico e potenzialmente produttivo di grande incertezza, quello che proprio il legislatore delegante voleva andare a evitare.

Asimmetrica, era la previsione della possibilità di impugnare immediatamente solo i provvedimenti di esclusione e non anche quelli di ammissione di un'altra lista, posto che entrambi gli atti possono avere speculare portata lesiva.

Il punto è stato evidenziato dalla dottrina, secondo la quale: "In nessun altro procedimento, come quello elettorale, gli effetti dannosi di atti preparatori illegittimi si riverberano in modo irreversibile sulla rinnovazione di quegli stessi atti a seguito di una

⁴³P. QUINTO, L'art. 129 del Codice del processo amministrativo, il <caso Piemonte>, il monito della Corte Costituzionale: un decreto correttivo?, 2010, in www.giustizia-amministrativa.it.

pronunzia di annullamento ex post per la indiscutibile non omogeneità tra due procedimenti elettorali reiterati nel tempo [...] la lesione immediata dell'interesse di un candidato, che è quello di partecipare ad una consultazione elettorale nella situazione politico-amministrativa esistente alla data prefissata, secondo le regole del gioco, nel mentre, una correzione o riedizione della competizione in un momento successivo, non sarebbe pienamente soddisfattiva, perché influenzata dalle modificazioni, medio tempore verificatesi, del contesto politico-ambientale in diretta dipendenza di quegli atti di ammissione illegittimi, che hanno condizionato il risultato elettorale”.

Asimmetrica e probabilmente in contrasto con i principi affermati dalla Corte Costituzionale, era la scelta di escludere l'impugnabilità immediata degli atti delle elezioni europee.

L'incertezza, stava nella circostanza che l'impugnazione dell'atto di esclusione potesse essere possibile anche dopo la proclamazione degli eletti, mantenendo così uno stato di precarietà del risultato elettorale.

Sotto il profilo teorico, emergevano dal testo definitivo dell'art. 129 come originariamente previsto dal D.Lgs. n. 104/2010, alcune stravaganze che mal si conciliavano con i principi di giustizia amministrativa tradizionalmente conosciuti.

Il rito al quale veniva assoggettato il giudizio non era predeterminato dal legislatore né dipendeva da elementi oggettivi, ma era, bensì, una scelta del ricorrente: il soggetto legittimato a impugnare ex art. 129 era libero di decidere di aspettare l'atto di proclamazione degli eletti e seguire il più “comodo” processo delineato dall'art. 130 c.p.a.

La legittimazione ad impugnare l'atto per gli elettori non dipendeva dalle ordinarie regole processuali, né da qualche fattore

comprensibile, infatti, lo stesso atto di esclusione, con evidente portata lesiva, produttivo di una necessaria tutela, poteva essere impugnato solo a “giochi fatti”. Una sorta di azione popolare “a scoppio ritardato”⁴⁴.

⁴⁴C. CONTALDI LA GROTTIERA, Le nuove regole sul contenzioso elettorale, 2010, in www.professioni-imprese24.ilsole24ore.com.

3.2. IL RITO LAMPO: IL PROCEDIMENTO PREVISTO DALL'ART. 129 c.p.a. PRIMA E DOPO LE MODIFICHE APPORTATE DAL D.LGS. n. 160/2012.

Quello che il Codice del processo amministrativo è andato a disciplinare all'art. 129, è un rito speciale, differente dallo stesso rito che governa il contenzioso elettorale amministrativo "ordinario", quello cioè attivato in occasione dell'impugnativa dell'atto di proclamazione degli eletti e disciplinato al successivo art. 130 c.p.a.

La scelta è caduta su un rito fortemente accelerato anche per evitare, per quanto possibile, il rischio di rinnovazione delle elezioni, considerati anche i costi che ne deriverebbero per la finanza pubblica.

Originariamente, l'art. 129 c.p.a. così recitava al primo comma: "I provvedimenti relativi al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali concernenti l'esclusione di liste o candidati possono essere immediatamente impugnati, esclusivamente da parte dei delegati delle liste o dei gruppi di candidati esclusi, innanzi al tribunale amministrativo regionale competente, nel termine di tre giorni dalla pubblicazione, anche mediante affissione, ovvero dalla comunicazione, se prevista, degli atti impugnati".

Il secondo comma, così proseguiva: "Al di fuori di quanto previsto dal comma 1, ogni provvedimento relativo al procedimento, anche preparatorio, per le elezioni di cui al comma 1 è impugnabile soltanto alla conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'atto di proclamazione degli eletti, ai sensi del capo III del presente Titolo".

Un art. 129 c.p.a. che ammetteva, quindi, la facoltà di impugnativa

immediata, ponendo però alcuni limiti come già evidenziato; essa, infatti, era consentita per i provvedimenti di esclusione di liste o candidati, non per le ammissioni, relativamente alle operazioni per le elezioni comunali, provinciali e regionali, con esclusione delle elezioni europee e solo da parte dei delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi.

Una delle questioni aperte nella disciplina previgente riguardava la necessità di impugnare unitamente all'atto endoprocedimentale immediatamente lesivo anche l'atto conclusivo del procedimento elettorale, ossia il provvedimento di proclamazione degli eletti. Secondo un orientamento giurisprudenziale più risalente una simile necessità non poteva essere riscontrata, in quanto oggetto del giudizio elettorale è la fase del procedimento avverso la quale viene proposta l'impugnativa e pertanto se il ricorso riguarda la fase di ammissione o esclusione delle liste, il giudizio non deve estendersi necessariamente anche alla fase successiva della proclamazione degli eletti (TAR Lazio, sez. II, 4 maggio 1985, n. 1159).

In senso opposto un orientamento più recente (TAR Lazio, Roma, sez. I, 8 febbraio 2010, n. 1651), che ha ritenuto necessaria l'impugnazione congiunta, scaturendo dal vizio contenuto nell'atto endoprocedimentale un'invalidità viziante, ma non caducante.

Con l'entrata in vigore della disposizione, una soluzione poteva essere desunta dalla lettura congiunta del comma 1 e 2 dell'art. 129 c.p.a., il primo, infatti, prevedeva che il provvedimento di esclusione fosse immediatamente impugnabile, il secondo, invece, che gli altri atti endoprocedimentali, inclusi, dunque, i provvedimenti relativi all'ammissione delle liste, ai contrassegni o ai collegamenti, potessero essere impugnati solo unitamente all'atto di proclamazione degli eletti. Prefigurandosi, quindi, per il primo una disciplina speciale, che faceva venire meno la necessità della

successiva impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti a pena di improcedibilità del ricorso.

A seguito del recente intervento correttivo e integrativo operato dal D.Lgs. 14 settembre 2012, n. 160, alle disposizioni del Codice del processo amministrativo, oggi l'art. 129, primo comma, recita così: "I provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali e per il rinnovo dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia sono impugnabili innanzi al tribunale amministrativo regionale competente nel termine di tre giorni dalla pubblicazione, anche mediante affissione, ovvero dalla comunicazione, se prevista, degli atti impugnati".

Il secondo comma, prosegue così: "Gli atti diversi da quelli di cui al comma 1 sono impugnati alla conclusione del procedimento unitamente all'atto di proclamazione degli eletti".

In realtà, per quanto concerne le innovazioni che riguardano il contenzioso elettorale in relazione alla fase del procedimento elettorale preparatorio, la modifica sostanziale che si intendeva apportare non è chiarissima.

Mentre in base al testo previgente erano impugnabili solo le esclusioni da parte di alcuni soggetti nominati e soltanto in relazione alle elezioni amministrative, ora sono impugnabili, più in generale, tutti i "provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio", senza limiti espressi di legittimazione attiva e con estensione al contenzioso elettorale per il Parlamento europeo.

L'idea emersa durante i lavori preparatori era di estendere l'ambito oggettivo del contenzioso, includendovi le ammissioni di liste e candidati e l'ambito soggettivo mediante azione popolare.

Non è però chiaro se tale risultato sia effettivamente raggiunto con

la previsione in commento.

L'intento perseguito, era certamente più chiaro nel testo licenziato dalla commissione speciale del Consiglio di Stato, nel quale si affermava che: “sono impugnabili i provvedimenti immediatamente lesivi relativi al procedimento elettorale preparatorio”.

Il testo definitivo, invece, parla di “provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio”.

Nella bozza era perciò chiaro che si intendesse estendere l'ambito oggettivo del contenzioso alle ammissioni e la legittimazione attiva a tutti i cittadini elettori.

Nel testo finale, il riferimento agli atti lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio è di scarsa chiarezza e utilità.

La volontà di ampliare il novero degli atti impugnabili, ricomprendendovi quelli di ammissione delle liste e dei candidati, è desumibile facendo applicazione del criterio ermeneutico logico sistematico.

Sul piano teorico ha poco senso la disposizione che fa riferimento al “diritto a partecipare al procedimento elettorale preparatorio” dal momento che il diritto tutelato è quello di partecipare alle elezioni e visto che c'è l'interesse legittimo al corretto svolgimento del procedimento elettorale preparatorio, nel corso del quale le competenti commissioni elettorali decidono sulle ammissioni ed esclusioni di liste, contrassegni e candidati.

Non si comprende, perciò, in cosa si sostanzi il diritto di partecipare al procedimento elettorale preparatorio, in quanto la potenzialità lesiva non è tanto correlata al procedimento elettorale preparatorio in sé, ma alle decisioni che nel suo ambito vengono assunte e che si sostanziano nella esclusione o nella ammissione di liste,

contrassegni e candidati. Questi atti finali, ledono l'interesse della lista o del candidato a partecipare alle elezioni, ossia al procedimento elettorale nella sua interezza, con la potenziale capacità di inficiare la proclamazione degli eletti, non limitandosi a quello preparatorio.

Sempre sul piano teorico, in materia elettorale, il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo viene fondato sulla distinzione tra diritto soggettivo (elettorato attivo e passivo) e interesse legittimo (procedimento elettorale preparatorio e procedimento elettorale tout court).

È vero che la giurisdizione del giudice amministrativo in materia di contenzioso elettorale tradizionalmente è stata ascritta al novero della giurisdizione di legittimità e di merito e che il contenzioso elettorale non è menzionato tra i casi di giurisdizione esclusiva di cui all'art. 133 c.p.a., ma, bensì, nell'art. 134 tra i casi di giurisdizione di merito, tuttavia, la qualificazione del diritto a partecipare al procedimento elettorale preparatorio, ha verosimilmente introdotto una materia di giurisdizione esclusiva; non assume rilievo determinante, infatti, la circostanza che l'art. 133 c.p.a. continui a non menzionare il contenzioso elettorale nella elencazione, visto che questa ha un carattere non esaustivo posto che il comma 1 recita: "Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge".

Al di là dei dubbi teorici che solleva il novellato art. 129 c.p.a., sul piano pratico, la menzione del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio, induce a ritenere che i provvedimenti lesivi di tale diritto sono i provvedimenti di esclusione dei candidati e delle liste dalla competizione elettorale, come anche, i provvedimenti di ammissione, rispettivamente, di candidati e liste. Questi ultimi devono ritenersi atti immediatamente

lesivi del diritto del candidato, del pari ammesso, a partecipare al procedimento elettorale in un quadro di potenziali concorrenti definito e immune da possibili contestazioni all'esito del procedimento elettorale costituito dalla proclamazione degli eletti.

L'attuale formazione normativa ha voluto estendere, pertanto, l'ambito oggettivo del contenzioso elettorale preparatorio fino a includerci le ammissioni che determinano una potenziale perturbazione della competizione elettorale a prescindere dal risultato conseguente alla proclamazione degli eletti. Le ammissioni o le esclusioni delle liste e dei candidati non sono qualificabili come atti endoprocedimentali privi di potenziale lesività immediata sin dalla adozione, a prescindere dall'esito elettorale.

Discende da tale considerazione che gli atti che chiudono una fase, se immediatamente lesivi, ancorché prodromici a sviluppi successivi, sono suscettibili di autonoma e doverosa impugnazione; negando, infatti, la possibilità di una impugnativa tempestiva dell'atto che chiude la fase di ammissione, si realizza potenzialmente la violazione degli artt. 24 e 113 Cost., come sostenuto dalla Corte Costituzionale nella già analizzata sentenza 7 luglio 2010, n. 236, sebbene questa fosse resa con riguardo al caso di impugnazione di un provvedimento di esclusione.

In nessun altro procedimento, come quello elettorale, gli effetti dannosi di atti preparatori illegittimi si riverberano in modo irreversibile sulla rinnovazione di quegli stessi atti a seguito di una pronuncia di annullamento ex post per l'indiscutibile non omogeneità tra due procedimenti elettorali reiterati nel tempo. L'argomentazione è comune sia per l'ipotesi di illegittima esclusione di una lista, che per quella di illegittima ammissione di una lista concorrente.

A confermare sul piano fattuale che un pregiudizio può derivare

anche dall'ammissione illegittima di una singola candidatura o di una lista, assume rilevanza la natura del sistema elettorale oramai vigente nelle elezioni comunali, provinciali e regionali fortemente ancorato al principio maggioritario; la partecipazione alla competizione elettorale con candidature o liste formate e presentate in modo del tutto irregolare ha un'influenza decisiva sul risultato elettorale, determinante nel suo esito finale. Da qui la lesione immediata dell'interesse di un candidato a partecipare ad una consultazione elettorale nella situazione politico-amministrativa esistente alla data prefissata, secondo le regole del gioco.

Va, poi, rilevato che una correzione o riedizione della competizione in un momento successivo, non sarebbe pienamente soddisfattiva, perché influenzata dalle modificazioni medio tempore verificatesi del contesto politico-amministrativo in diretta dipendenza di quegli atti di ammissione illegittimi che hanno condizionato il risultato elettorale (TAR Piemonte, sez. II, sentenza 10 ottobre 2013, n. 1073).

Sul piano, inoltre, della legittimazione ad agire, mentre il disegno emerso dai lavori preparatori era di introdurre l'azione popolare, il testo finale sembra andare in altra direzione. Se è vero che rispetto al testo previgente non si menzionano nominativamente i legittimati attivi, tuttavia è anche vero, che il confine della legittimazione discende dalla menzione del "diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale". Essendo l'azione popolare e la sostituzione processuale una eccezione che va espressamente prevista, sembra chiaro che chi può ricorrere è solo chi lamenta la lesione del proprio diritto a partecipare al procedimento elettorale e, dunque, solo i candidati e i delegati di lista in rappresentanza della lista nel suo insieme.

L'unica novità certa, introdotta con il novellato art. 129 c.p.a., è

l'estensione del contenzioso elettorale preparatorio alla elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

Infine, l'ultima considerazione, attiene alla facoltatività o obbligatorietà dell'art. 129 c.p.a.

Nella versione originaria, è stato già visto, come l'impugnazione immediata dei provvedimenti di esclusione era facoltativa e non doverosa, infatti, la versione originaria prevedeva la locuzione "possono essere immediatamente impugnati", e l'art. 129 c.p.a., comma 2, versione originaria lasciava intendere che se l'interessato non si avvaleva di tale facoltà, restava la possibilità di contestare l'esclusione dopo la proclamazione degli eletti con l'altro rito elettorale.

Nella versione novellata il D.Lgs. n. 160/2012 sembra invece che il rito sia doveroso: infatti l'art. 129 c.p.a., comma 1, oggi dispone che gli atti ivi menzionati "sono impugnabili" e il comma secondo, prevede che solo gli atti diversi da quelli di cui al comma 1 sono impugnati alla conclusione del procedimento elettorale unitamente alla proclamazione degli eletti⁴⁵.

Per quanto riguarda il procedimento in senso stretto ex art. 129 c.p.a., il termine per ricorrere innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale competente è ridottissimo, è, infatti, di tre giorni decorrenti dalla pubblicazione, anche mediante affissione, ovvero dalla comunicazione, se prevista dagli atti impugnati.

Il ricorso, nel termine previsto, deve essere a pena di decadenza, notificato dal ricorrente o dal suo difensore, esclusivamente mediante consegna diretta, posta elettronica certificata o fax, all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, alla Prefettura e, ove possibile, agli eventuali controinteressati. Spetta all'ufficio che ha

⁴⁵R. DE NICTOLIS, Il secondo correttivo del codice del processo amministrativo, 2012, in www.giustizia-amministrativa.it.

emanato l'atto impugnato rendere pubblico il ricorso mediante affissione di una sua copia integrale in appositi spazi all'uopo destinati sempre accessibili al pubblico, tale pubblicazione ha valore di notifica per pubblici proclami per tutti i controinteressati; la notificazione si ha per avvenuta il giorno stesso della predetta affissione.

Quanto alla previsione contenuta nella lett. a) del comma 3 dell'art. 129 c.p.a., secondo la quale il ricorso deve essere notificato all'ufficio che ha emanato l'atto e alla Prefettura, il Cons. di Stato, sez. V, 29 aprile 2011, n. 2559, ha evidenziato che si tratta di una disposizione "coerente con la ratio acceleratoria cui è ispirato il giudizio elettorale, ne determina l'incompatibilità con l'applicazione della normativa generale in tema di notifica dei ricorsi alle amministrazioni e agli uffici statali presso la competente Advocatura Distrettuale dello Stato: ciò sia in ragione della ristrettezza dei termini imposti dal legislatore sia dagli specifici compiti cui deve adempiere, proprio secondo il citato articolo 129 c.p.a., l'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, adempimenti inconciliabili con la natura e le funzioni dell'Advocatura dello Stato e strettamente conseguente alla ricevuta notificazione del ricorso".

Il deposito presso il tribunale adito segue sempre, quindi, la sua notifica. Il ricorso deve essere depositato presso la segreteria del tribunale adito, che provvede a pubblicarlo sul sito internet della giustizia amministrativa e ad affiggerlo in appositi spazi accessibili al pubblico.

Il comma 4, dell'art. 129 c.p.a., prescrive alle parti di indicare, rispettivamente, nel ricorso o negli atti di costituzione, l'indirizzo di posta elettronica certificata o il numero di fax da valere per ogni eventuale comunicazione e notificazione.

L'art. 129 c.p.a. si presenta, quindi, privo di indicazioni processuali

quanto ai successivi termini che debbono essere rispettati dal ricorrente per il deposito del ricorso: la norma, infatti, prevede che l'udienza debba essere celebrata entro tre giorni dal deposito del ricorso, ma non indica il termine massimo che può intercorrere tra la notifica e il suo deposito. Questa lacuna non pare poter essere colmata con un richiamo all'art. 45, comma 1 del Codice, posto che il termine di trenta giorni per il deposito del ricorso dall'ultima notifica appare troppo ampio rispetto alla filosofia che anima il rito in questione di provvedere in forma accelerata sulla controversia. L'unica soluzione interpretativa desumibile dal testo dell'art. 129 c.p.a. è, dunque, quella di ritenere che notifica e deposito del ricorso debbano avvenire entro lo stesso termine di tre giorni dalla pubblicazione, anche mediante affissione, ovvero dalla comunicazione, se prevista, degli atti impugnati. Questo spiegherebbe anche la diversità di struttura della norma rispetto a quella che disciplina il rito elettorale ordinario disciplinato dall'art. 130 c.p.a.

Quindi, l'udienza di discussione, si celebra come accennato, a norma del comma 5 della norma de qua, nel termine di tre giorni dal deposito del ricorso anche in presenza di ricorso incidentale, alla notifica del quale si provvede con le forme previste per il ricorso principale. Non essendo previsti avvisi e non essendo, pertanto, le parti in grado di sapere quando è avvenuto con precisione il deposito del ricorso, è loro onere apprendere la notizia del giorno di fissazione dell'udienza.

Un'ulteriore lacuna dell'art. 129 c.p.a. sta, come si evince dalla lettura del comma quinto, nell'assenza di un termine entro il quale proporre ricorso incidentale, istituto che appare soccombente rispetto all'esigenza di celere definizione della controversia. Soluzione, questa, che pone seri dubbi di compatibilità

costituzionale in relazione al rispetto del principio del giusto processo.

Il giudizio è deciso all'esito dell'udienza con sentenza in forma semplificata, da pubblicarsi nello stesso giorno. La relativa motivazione può consistere anche in un mero richiamo delle argomentazioni contenute negli scritti delle parti che il giudice ha inteso accogliere e fare proprie (art. 129 c.p.a., comma 6). Tale norma introduce un caso di motivazione per relationem non su precedenti giurisprudenziali, ma direttamente sulle argomentazioni delle parti.

Il comma 7, prevede la comunicazione senza indugio della sentenza non appellata, a cura della segreteria del tribunale, all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato.

La fase dell'appello, anch'essa ispirata a criteri di massima accelerazione e compressione dei tempi, è disciplinata dai commi 8 e 9 dello stesso art. 129 c.p.a.

Il legislatore al comma 8, regola i momenti della notifica e del deposito. Per ciò che concerne la notifica, il ricorso di appello, deve essere, nel termine perentorio di due giorni dalla pubblicazione della sentenza "notificato, direttamente dal ricorrente o dal suo difensore, esclusivamente mediante consegna diretta, posta elettronica certificata o fax, all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, alla Prefettura e, ove possibile, agli eventuali controinteressati". Inoltre, l'ufficio che ha emanato l'atto impugnato è tenuto a rendere pubblico il ricorso con le stesse modalità previste, per il giudizio di primo grado, dal comma 3. Anche in questo caso la pubblicazione ha valore di notifica per pubblici proclami per tutti i controinteressati e si ha per avvenuta il giorno stesso della predetta affissione. Il valore di notifica vige ovviamente solo per i controinteressati non costituiti in primo grado, infatti, il comma 8,

prescrive che per le parti costituite nel giudizio di primo grado, la trasmissione della notificazione si effettua presso l'indirizzo di posta elettronica certificata o il numero di fax indicato negli atti difensivi a norma del comma 4.

Per quanto riguarda il deposito, invece, il ricorso in appello va depositato, in copia, presso il tribunale amministrativo regionale che ha emesso la sentenza di primo grado il quale provvede ad affiggerlo in appositi spazi accessibili al pubblico, in originale, presso la segreteria del Consiglio di Stato, che provvede a pubblicarlo nel sito internet della giustizia amministrativa e ad affiggerlo, anche in questo caso, in appositi spazi accessibili al pubblico.

Manca nel Codice una disposizione che chiarisca entro quanti giorni vada fissata l'udienza di discussione, tuttavia, in virtù dell'art. 129, comma 9, che rende applicabili nel giudizio d'appello le disposizioni previste dal medesimo art. 129 per il giudizio di primo grado, dovrebbe farsi riferimento al comma 5, secondo cui l'udienza va celebrata entro tre giorni dal deposito.

Rilevanti, sono infine, le previsioni contenute al comma 10. La disposizione non rende applicabili per i giudizi relativi al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni comunali, provinciali, regionali e per il rinnovo dei membri del Parlamento europeo, le disposizioni fissate dall'art. 52, comma 5, che ai fini della proroga dei termini, assimila la giornata di sabato a quella dei giorni festivi, nonché quelle contenute all'art. 54, commi 1 e 2, relative, rispettivamente, all'autorizzazione del presidente al deposito tardivo di memorie e documenti e alla sospensione feriale dei termini processuali, previsione opportuna ma di scarso impatto pratico, posto che risulta difficile la fissazione di competizioni

elettorali in piena estate⁴⁶.

⁴⁶F. CARINGELLA-M. PROTTO, op. cit., pp. 1367-1370; La disciplina sul contenzioso nelle operazioni elettorali alla luce delle norme del Codice del Processo Amministrativo, 2011, in www.filodiritto.com.

3.3. ART. 130 c.p.a.: “PROCEDIMENTO IN PRIMO GRADO IN RELAZIONE ALLE OPERAZIONI ELETTORALI DI COMUNI, PROVINCE, REGIONI E PARLAMENTO EUROPEO”.

Il Capo III, contenuto nel titolo VI del libro IV del Codice del processo amministrativo, disciplina il contenzioso ordinario relativo alle elezioni di Comuni, Province, Regioni e Parlamento europeo. Si compone di tre disposizioni: l'art. 130, che detta le regole per il procedimento in primo grado per tutti i tipi di competizione elettorale; gli articoli 131 e 132, che disciplinano il procedimento d'appello, rispettivamente per le operazioni elettorali di Comuni, Province e Regioni e per quelle del Parlamento europeo.

Il comma 1, dell'art. 130 c.p.a, ribadisce la regola per cui contro tutti gli atti del procedimento elettorale successivi all'emanazione dei comizi elettorali è ammesso ricorso soltanto alla conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti.

Legittimati a presentare il ricorso sono:

- per le elezioni amministrative e regionali, qualsiasi candidato o elettore dell'ente della cui elezione si tratta;
- per le elezioni europee, qualsiasi candidato o elettore.

Per tale giudizio è stata confermata, quindi, la scelta della legittimazione popolare ad agire.

È un'ipotesi di azione popolare di cui resta discussa, anche all'indomani del Codice, la natura giuridica; sul punto si sono formate due tesi: secondo un primo orientamento siamo in presenza di un'azione popolare correttiva che attribuisce una legislazione speciale all'elettore al fine di assicurare l'interesse pubblico al corretto svolgimento delle operazioni elettorali. Una simile

impostazione porta alla conclusione che si è in presenza di una giurisdizione di diritto oggettivo. Un secondo orientamento, invece, riconosce all'elettore la titolarità di una posizione giuridica soggettiva, ossia un diritto pubblico soggettivo che trova il proprio fondamento nell'art. 1 Cost.: "L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione". In quest'ottica l'azione popolare correttiva avrebbe valenza autonoma in quanto finalizzata alla cura di una posizione giuridica del ricorrente sebbene caratterizzata da una certa serialità. Accogliere questa impostazione restituisce al giudizio in materia elettorale i caratteri della giurisdizione di diritto soggettivo.

Ovviamente rimane differenziata la posizione del ricorrente semplice elettore, il quale è titolare di un'azione popolare intesa al regolare svolgimento delle operazioni elettorali e quella dell'elettore candidato direttamente interessato alla verifica del risultato, il quale fa valere il proprio interesse alla preposizione all'ufficio elettivo cui concorre attraverso un procedimento regolarmente svolto. L'interesse al ricorso è differente, quindi, a seconda che ad agire sia l'elettore, il candidato non eletto o il candidato eletto.

Nel primo caso, infatti, si ritiene che l'interesse del cittadino elettore coincida con il generico interesse alla rinnovazione delle operazioni elettorali, pertanto si presenta di ampiezza maggiore dell'interesse che sostiene il candidato non eletto o eletto. Questi hanno, infatti, un interesse, rispettivamente, solo se la rinnovazione delle operazioni elettorali ne consente l'elezione, ovvero se l'annullamento dei risultati elettorali consente di ottenere una posizione migliore nella graduatoria degli eletti.

Questo comporta l'applicazione della cosiddetta "prova di

resistenza”, in forza della quale il giudice amministrativo deve astenersi dall’annullamento degli atti impugnati se la loro legittimità non influisce in concreto sui risultati elettorali (TAR Emilia Romagna, Parma, 18 ottobre 2007, n. 502).

È chiaro che la prova della legittimazione è diversa a seconda che il ricorso sia proposto da candidati non eletti o da cittadini elettori non partecipanti alla competizione: nel caso dei cittadini elettori la prova deve essere fornita mediante deposito di apposita certificazione di iscrizione alle liste elettorali; per quanto attiene ai candidati non eletti è ammessa ogni altra documentazione idonea a provare la rispettiva qualità. La legittimazione, in tale ultimo caso, può, pertanto, essere attestata dalla semplice iscrizione nelle liste dei partecipanti alla competizione o in qualsivoglia atto o documento idoneo a comprovare tale requisito (TAR Liguria, Genova, sez. II, 1 ottobre 2009, n. 2711).

Sia i cittadini elettori, che i candidati non eletti, sono tenuti a dare prova della legittimazione all’impugnazione nel termine perentorio di dieci giorni dalla notificazione. Il giudice competente è il TAR nella cui circoscrizione si trova l’ente territoriale per le elezioni amministrative e regionali e il TAR Lazio, sede di Roma, per le elezioni europee.

Il ricorso, nel caso di elezioni di Comuni, Province e Regioni, va preventivamente depositato nella segreteria del tribunale adito entro il termine di trenta giorni dalla proclamazione degli eletti; nel caso di elezioni dei membri del Parlamento europeo, il ricorso va depositato nella segreteria del TAR Lazio, entro il termine di trenta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell’elenco dei candidati proclamati eletti.

Spetta agli Stati membri il compito di organizzare le elezioni del Parlamento europeo, secondo la procedura fissata dalle disposizioni

nazionali, e, in tale ambito, procedere allo spoglio dei voti e alla proclamazione ufficiale dei risultati elettorali. Il Parlamento europeo è tenuto a prendere atto dei risultati, non può, quindi, rimettere in discussione la regolarità della proclamazione dell'Ufficio elettorale nazionale.

Il comma 2, riproducendo sostanzialmente il contenuto dell'art. 83/11 del D.P.R. n. 570/1960, detta i compiti del Presidente del tribunale, il quale, con decreto:

- fissa l'udienza di discussione della causa in via d'urgenza;
- designa il relatore;
- ordina le notifiche, autorizzando, ove necessario, qualunque mezzo idoneo;
- ordina il deposito di documenti e l'acquisizione di ogni altra prova necessaria;
- ordina che a cura della segreteria il decreto sia immediatamente comunicato, con ogni mezzo utile, al ricorrente.

Secondo il comma 3, il ricorso è notificato, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, a cura di chi lo ha proposto, entro dieci giorni dalla data della comunicazione del decreto presidenziale:

- all'ente della cui elezione si tratta, in caso di elezioni di Comuni, Province, Regioni;
- all'Ufficio elettorale centrale nazionale, in caso di elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia;
- alle altre parti che vi hanno interesse, e comunque ad almeno un controinteressato.

La prescrizione in esame, conferma la tesi consolidata in giurisprudenza secondo la quale nel giudizio elettorale l'unica parte pubblica necessaria è l'ente locale o la Regione interessata, che si appropria del risultato elettorale e sul quale si riverberano gli effetti di un eventuale annullamento, ovvero della conferma della

proclamazione degli eletti. In questo senso, già il TAR Lazio, Roma, sez. II bis, 2 dicembre 2005, n. 12826, ha affermato che: “Nei giudizi elettorali avanti al g.a., l’individuazione della p.a., cui spetta la qualità di parte necessaria, va effettuata in base al criterio di imputazione dei risultati della competizione elettorale medesima e non con riferimento al criterio dell’imputazione formale; nel caso di elezione degli organi comunali, pertanto, la parte necessaria sarà il Comune e non l’Amministrazione statale, della quale fanno parte gli organi temporanei preposti ad accettare e dichiarare i risultati di detta consultazione”.

Gli organi temporanei, quindi, abilitati a dichiarare i risultati finali del procedimento elettorale, come l’Ufficio elettorale centrale, e a maggior ragione gli Uffici circoscrizionali e di sezione, non sono portatori di un interesse giuridicamente apprezzabile al mantenimento dei loro atti, per cui il ricorso contro le operazioni elettorali non deve essere ad essi notificato e ove il ricorso sia stato notificato a uno dei predetti uffici, questi ultimi devono essere estromessi dal giudizio elettorale per difetto di legittimazione passiva.

Più recente, Consiglio di Stato, sez. V, 18 gennaio 2013, n. 278, nella quale si afferma che gli organi temporanei abilitati a dichiarare, con efficacia costitutiva, i risultati finali del procedimento elettorale, per la loro posizione di neutralità, non sono portatori di un interesse giuridicamente apprezzabile al mantenimento dei loro atti; pertanto il ricorso avverso le operazioni elettorali non deve essere loro notificato. Invero, nei giudizi elettorali aventi a oggetto l’atto di proclamazione degli eletti, sono parti necessarie l’ente al quale la elezione si riferisce e a cui vanno imputati i risultati elettorali nonché, quali controinteressati, i candidati della cui elezione si discute, mentre non sono, quindi, da

ritenersi parti necessarie del contenzioso né gli uffici elettorali, di carattere temporaneo, né l'Amministrazione statale e cioè il Ministero dell'interno e la Prefettura⁴⁷.

Nello stesso senso, Cons. Stato, sez. V, 29 novembre 2013, n. 5724.

Il caso riguarda le elezioni del maggio 2012 nel Comune di Grotteria e la vicenda giudiziaria attiene all'impugnazione delle operazioni elettorali e del verbale di proclamazione degli eletti, da parte della lista posizionata al secondo posto con un solo voto di scarto rispetto alla lista risultata vincitrice. Il ricorso da parte della lista ricorrente è stato notificato, oltre che al Comune e ai controinteressati, anche alla Prefettura.

Il TAR dichiarava improcedibile il ricorso in quanto depositato presso la segreteria del tribunale il decimo giorno successivo al perfezionamento dell'ultima notifica diretta alla Prefettura. Non essendo la Prefettura parte necessaria del giudizio, per essere tempestivo il deposito avrebbe dovuto essere effettuato mantenendo, come dies a quo per il computo del termine, la data dell'ultima notifica diretta a uno dei soggetti indicati espressamente dal comma 3 dell'art. 130 c.p.a., tra i quali non è ricompreso il Prefetto.

Il Consiglio di Stato nella sentenza in esame, osserva, come dalla lettura sistematica degli artt. 129 e 130 c.p.a., emerga chiaramente che il legislatore, diversamente dal caso dell'impugnazione degli atti di esclusione dal procedimento elettorale preparatorio per le elezioni, non abbia inteso assegnare alla Prefettura la qualità di parte necessaria nel giudizio relativo le operazioni elettorali. Nell'art. 129 c.p.a., infatti, viene chiaramente indicato che il ricorso deve essere notificato "all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, alla Prefettura e, ove possibile, agli eventuali controinteressati",

⁴⁷I. MAURO, Il rito elettorale al vaglio del Consiglio di Stato: chiarimenti in merito ad onere di notifica e preposizione della querela di falso, 2013, in www.ilnuovodirittoamministrativo.it.

mentre l'art. 130 c.p.a., laddove vengono individuati i destinatari del ricorso, la Prefettura non compare; se il legislatore avesse voluto ricomprendere la stessa nell'elenco dei destinatari del ricorso avverso la proclamazione degli eletti, lo avrebbe espressamente stabilito, così come per l'art. 129 c.p.a.

Il fatto che tra i controinteressati non possa annoverarsi il Prefetto, trova conferma nella previsione dell'ottavo comma dell'art. 130 c.p.a., secondo cui: "in caso di elezioni relative a comuni, province o regioni, la sentenza è comunicata anche al Prefetto". Se la Prefettura fosse stata considerata parte necessaria del giudizio, non avrebbe avuto senso prevedere una comunicazione straordinaria al Prefetto.

Per consolidata giurisprudenza della Sezione, la legittimazione passiva deve essere attribuita esclusivamente all'Amministrazione cui vanno giuridicamente imputati i risultati della consultazione elettorale oggetto delle lite (nella specie, Comune di Grotteria) e non all'Amministrazione statale (tra cui rientra il Prefetto) o agli organi, quali l'Ufficio elettorale, che ha svolto compiti, anche di primaria importanza nel procedimento elettorale, ma che sono destinati a sciogliersi subito dopo la proclamazione degli eletti e che non sono portatori di un interesse giuridicamente apprezzabile al mantenimento dei propri atti⁴⁸.

Diversamente, l'art. 130 c.p.a., comma terzo, lett. b), dispone la notifica del ricorso all'Ufficio elettorale centrale nazionale in caso di elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia; questo, perché nel procedimento elettorale europeo l'ufficio in questione, rappresenta un organo di natura non temporanea, titolare

⁴⁸E. MENICHETTI, Giudizi elettorali: il ricorso contro l'atto di proclamazione degli eletti va notificato solo all'ente al quale l'elezione si riferisce e, quali controinteressati, ai candidati, con esclusione degli uffici temporanei e dell'Amministrazione statale (Ministero dell'Interno e Prefettura), 2013, in www.gazzettaamministrativa.it.

dell'interesse di difesa della legittimità dei propri atti e dell'interesse statale all'esatta individuazione dei propri rappresentanti al Parlamento europeo, pertanto, nel giudizio elettorale ex art. 42, L. n. 18/1979 il ricorso avverso l'atto di proclamazione degli eletti deve essere necessariamente notificato a tale ufficio presso la Corte di Cassazione (TAR Lazio, sez II, 23 dicembre 2010, n. 38636)⁴⁹.

Sempre alla luce dell'art. 130 c.p.a. per controinteressati si intendono i candidati eletti che possono ricevere un pregiudizio dall'accoglimento del ricorso, la presenza di un loro controinteresse va accertata all'atto di adozione del provvedimento contenuto, pertanto non si ritiene siano controinteressati i candidati rispetto all'impugnazione del provvedimento di convocazione dei comizi elettorali.

L'art. 130, comma terzo, lett. c), prevede la notificazione del ricorso, come elencato, alle altre parti che vi hanno interesse, e comunque ad almeno un controinteressato, formula, questa, che evoca la tradizionale regola processuale per cui, in presenza di controinteressati, l'ammissibilità del ricorso è salva laddove ad almeno uno dei controinteressati il ricorso sia stato notificato, con chiarezza, poi, il successivo problema di integrazione del contraddittorio.

Entro dieci giorni dall'ultima notificazione, il ricorrente deposita nella segreteria del tribunale la copia del ricorso e del decreto, con la prova dell'avvenuta notificazione, insieme agli atti e documenti del giudizio (comma 4).

Nei quindici giorni successivi a quello in cui la notificazione di è perfezionata, l'amministrazione resistente e i controinteressati depositano in segreteria le proprie controdeduzioni (comma 5).

⁴⁹Repertorio del Foro Italiano, [2560] Elezioni: Contenzioso, 2011, p. 998.

A conclusione dell'udienza, il collegio, sentite le parti, se presenti, pronuncia la sentenza, la quale è pubblicata entro il giorno successivo alla decisione della causa (commi 6 e 7). Tempi strettissimi, quindi, per la pubblicazione della decisione.

Se la complessità delle questioni non consente la pubblicazione della sentenza, il giorno successivo all'udienza è emesso il dispositivo mediante deposito in segreteria. In tal caso la sentenza è pubblicata entro i dieci giorni successivi. Non è, quindi, più prevista la lettura del dispositivo immediatamente all'udienza pubblica (art. 83 undicies, comma 4, D.P.R. n. 570/1960).

La sentenza è immediatamente trasmessa in copia, a cura della segreteria del TAR, al Sindaco, alla Giunta provinciale, alla Giunta regionale, al presidente dell'Ufficio elettorale nazionale, a seconda dell'ente cui si riferisce l'elezione. Il Comune, la Provincia o la Regione della cui elezione si tratta provvede, entro ventiquattro ore dal ricevimento, alla pubblicazione per quindici giorni del dispositivo della sentenza nell'albo o bollettino ufficiale dell'ente interessato a mezzo del segretario che ne è diretto responsabile. In caso di elezioni relative a Comuni, Province o Regioni, la sentenza è comunicata anche al Prefetto. Ai medesimi incumbenti si provvede dopo il passaggio in giudicato della sentenza annotando sulla copia pubblicata la sua definitività (comma 8).

L'art. 134 c.p.a., come già visto in precedenza, dispone che il giudice amministrativo esercita giurisdizione con cognizione estesa al merito nelle controversie aventi a oggetto, tra gli altri, gli atti e le operazioni in materia elettorale. Coerentemente con detta disposizione il comma 9 dell'art. 130 in esame attribuisce al TAR, allorquando accoglie il ricorso, il potere di correggere il risultato delle elezioni e quindi di sostituire ai candidati illegittimamente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo. La norma stabilisce,

inoltre, con riguardo alle elezioni per il Parlamento europeo, che i voti delle sezioni le cui operazioni sono state annullate non hanno effetto.

Sempre nell'ottica di celerità del procedimento giurisdizionale, il comma 10, dispone che tutti i termini diversi da quelli indicati negli artt. 130 e 131 sono dimezzati rispetto ai termini del processo ordinario.

Infine, il comma 11, prescrive gli adempimenti ai fini della pubblicità che ciascuna amministrazione, nel proprio ambito di competenza territoriale, è tenuta a svolgere: l'ente comunale, provinciale o regionale, della cui elezione si tratta, comunica agli interessati la correzione del risultato elettorale; l'Ufficio elettorale nazionale comunica la correzione del risultato elettorale oltre che agli interessati anche alla segreteria del Parlamento europeo.

Sono necessarie alcune specificazioni in merito all'articolo appena analizzato.

La prima questione da affrontare è quella relativa ai motivi del ricorso.

Accade che, a volte, il ricorso sia proposto in presenza di meri sospetti di irregolarità, tanto da caratterizzarsi per una valenza meramente esplorativa. Questo ha portato la giurisprudenza a cercare di mediare l'esigenza che il ricorso fosse caratterizzato per la presenza di doglianze specifiche con la necessità di assicurare tutela giurisdizionale in situazioni nelle quali i vizi possono essere non pienamente conoscibili. In tal senso il TAR Emilia Romagna, Parma, 18 ottobre 2007, n. 502, che ha precisato: "nei giudizi elettorali, al fine di evitare che l'indicazione dei voti contestati si trasformi in un mero espediente per provocare un generale riesame delle schede elettorali in sede giurisdizionale, attribuzione estranea ai compiti del giudice amministrativo, i motivi di censura debbono

essere prospettati con sufficiente grado di concretezza, indicando gli errori nelle operazioni elettorali e la loro incidenza sul procedimento e sui risultati elettorali, specificando la natura dei vizi denunciati, il numero, ancorché approssimativo, delle schede contestate e gli uffici elettorali di sezione cui si riferiscono le schede stesse. Pertanto è inammissibile la censura diretta non a denunciare specifici vizi invalidanti la dichiarazione di nullità delle schede elettorali, ma solo a provocare in sede processuale un generale riesame delle schede medesime, senza fornire neanche un principio di prova atto a identificare, sia pure sommariamente, la natura e la consistenza, anche sotto il profilo numerico, dei vizi per i quali le schede stesse si assumono illegittimamente annullate”.

Si tratta di situazioni nelle quali il vizio viene spesso desunto da indicazioni provenienti da terzi, non avendo il ricorrente conoscenza diretta del materiale elettorale, in questi casi opera, quindi, il principio generale di “specificazione dei motivi temperato”: ai fini dell’ammissibilità del ricorso deve essere indicata la natura dei vizi denunciati, il numero delle schede contestate e le sezioni elettorali a cui si riferiscono le schede medesime. Ciò comporta l’inammissibilità dei ricorsi meramente esplorativi, quelli cioè, proposti al buio e miranti esclusivamente a sollecitare l’effettuazione da parte del giudicante di accertamenti istruttori diretti ad una rinnovata e indiscriminata ripetizione, in sede contenziosa, delle complesse operazioni elettorali, confidando nell’emersione ex post di taluna delle irregolarità denunciate.

La stretta aderenza del ricorso in materia elettorale al modello impugnatorio di aggressione all’atto amministrativo ha portato a ritenere che il ricorso per motivi aggiunti sia inammissibile, pertanto, non possono essere prospettate ulteriori censure all’indomani del decorso del termine decadenziale, restando solo

ammesso lo sviluppo delle doglianze prospettate con il ricorso introduttivo ovvero con gli altri atti che lo seguono entro il termine di trenta giorni dalla proclamazione degli eletti. Così il Cons. di Stato, sez. V, 22 settembre 2011, n. 5345: “Nel giudizio elettorale sono ammissibili motivi aggiunti che costituiscono svolgimento di censure tempestivamente proposte, mentre non sono ammessi nuovi motivi di ricorso derivanti da ulteriori vizi emersi a seguito delle verifiche istruttorie disposte dal giudice in relazione alle originarie censure, così conciliandosi i contrapposti interessi in gioco”.

Questa impostazione ben radicata nella giurisprudenza amministrativa, meriterebbe una revisione, in quanto, consentire l'utilizzo del ricorso per motivi aggiunti anche in presenza di nuovi documenti dai quali desumere la presenza di censure non originariamente conosciute, da un lato favorirebbe la qualificazione della giurisdizione in questione quale giurisdizione di merito, dall'altro, garantirebbe uno strumento per assicurare l'effettività e la concentrazione della tutela processuale.

È importante affrontare ora, la questione dibattuta sulla possibilità di ammettere la deposizione testimoniale nel giudizio elettorale.

Come chiarito, il contenzioso elettorale si caratterizza per la difficoltà per gli interessati di acquisire direttamente elementi di prova circa la correttezza delle operazioni di scrutinio, quindi, si tratta di notizie acquisite da soggetti terzi. La giurisprudenza amministrativa per far entrare nel giudizio simili dichiarazioni ha ritenuto che le dichiarazioni sostitutive degli elettori, quando rese ex art. 47, D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 e complete della menzione, ai sensi dell'art. 48, della consapevolezza del dichiarante delle sanzioni penali previste nel caso di dichiarazioni non veritiere e falsità negli atti, richiamate dall'art. 76 del D.P.R. citato, costituiscono indizio di anomalia sufficiente per sottoporre a

verificazione le operazioni elettorali.

Qualcosa, però, sembra destinato a cambiare all'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 63 del Codice che ammette senza distinguere tra le tipologie di giurisdizioni la prova testimoniale quale mezzo di prova che è sempre assunto in forma scritta ai sensi del codice di procedura civile. L'ampiezza della formulazione dell'art. 63, unitamente alle esigenze che possono svilupparsi nell'ambito del giudizio elettorale, militano nel senso di ritenere ammissibile il mezzo di prova in questione anche all'interno del contenzioso elettorale.

Per quanto riguarda il ricorso incidentale, nella disciplina previgente, la giurisprudenza amministrativa quasi unanime, riteneva che il termine entro il quale dovesse essere spiegato il ricorso incidentale fosse, come visto nel capitolo apposito, quello di quindici giorni dettato dall'art. 83/11 del D.P.R. n. 570/1960, decorrenti da quello della notifica del ricorso principale, unitamente alla contestuale fissazione dell'udienza con decreto presidenziale. Nessuna novità si evince dalla formulazione dell'art. 130 c.p.a. che ha lasciato inalterata la formula, per la verità un po' ambigua, secondo la quale: "L'amministrazione resistente e i controinteressati depositano nella segreteria le proprie controdeduzioni nei quindici giorni successivi a quello in cui la notificazione si è perfezionata nei loro confronti".

Infine, da ultimo, va affrontata la questione del rapporto tra il giudizio elettorale e la querela di falso.

La V Sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza 16 febbraio 2011, n. 1000, ha rimesso alla Consulta la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 2, 77 e da 126 a 131 del c.p.a. nella parte in cui assegnano alla giurisdizione ordinaria la decisione sulla querela di falso, disponendo, altresì, la sospensione necessaria

del processo amministrativo.

Il Consiglio di Stato ha evidenziato come in origine il legislatore abbia escluso la possibilità per il giudice amministrativo di sindacare la falsità dei documenti pubblici per l'assenza di strumenti probatori idonei a siffatti accertamenti. Questo limite, però, è stato via via superato grazie all'introduzione nel processo innanzi al giudice amministrativo dello strumento della consulenza tecnica d'ufficio e della piena equiparazione nelle controversie attratte dalla giurisdizione esclusiva del g.a. dei mezzi probatori a disposizione delle parti rispetto a quelli a loro assegnati dal c.p.c. Il superamento dell'ostacolo relativo alla carenza di mezzi istruttori per verificare l'autenticità dei documenti pubblici, ha indotto il Consiglio di Stato a riflettere circa la compatibilità del meccanismo di sospensione necessaria del giudizio elettorale in costanza di un processo per querela di falso con il principio acceleratorio che governa il contenzioso elettorale dinanzi al g.a., una simile limitazione rischia di comprimere fortemente l'effettività della tutela giurisdizionale, a fronte del rischio che il giudizio di querela di falso si definisca a legislatura oramai decorsa. Le lungaggini discendenti dalla necessità di un doppio giudizio si riverberano anche in termini di lesione del principio di ragionevole durata del processo, nonché di violazione degli artt. 6 e 13 CEDU in relazione al diritto a un ricorso effettivo. Nell'ordinanza sono state poi individuate altre due lesioni, quella al principio del buon andamento dell'attività amministrativa, che deriva dall'impossibilità per il giudice amministrativo di verificare tempestivamente la falsità dei documenti pubblici e il tradimento dei criteri contenuti nella delega conferita al legislatore delegato che lo impegnavano a costruire un meccanismo processuale improntato sulla snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo. Promessa

quest'ultima tradita dal legislatore delegato che ha, invece, mantenuto in capo al giudice ordinario il potere esclusivo di accertare la falsità degli atti correlati alle operazioni elettorali.

La Consulta, con sentenza dell' 11 novembre 2011, n. 304, ha respinto le censure di costituzionalità sollevate dal Consiglio di Stato, rilevando come la tradizione ultracentenaria di mantenere in capo al g.o. le controversie introdotte con querela di falso risponde a persistenti valori ed esigenze di primario risalto, quali anzitutto, la necessaria tutela della fede pubblica, che deve essere assicurata a prescindere dalla sede processuale in cui l'autenticità dell'atto sia stata, incidentalmente, messa in dubbio. La tutela del suddetto bene primario necessita, quindi, dell'affermazione del principio dell'unitarietà della giurisdizione.

La Consulta non ha ravvisato, neppure, le violazioni degli invocati parametri costituzionali e sopranazionali indicati dal Consiglio. A fronte della piena discrezionalità garantita al legislatore ordinario non può ravvisarsi lesione al principio di effettività alla tutela giurisdizionale, atteso che la remissione della questione al g.o. non comporta un vulnus al suddetto principio. Allo stesso tempo, non comporta violazione del principio di ragionevole durata del processo, atteso che il processo conosce altre ipotesi di sospensione, si pensi a quelle costituzionali e comunitarie, che incidono sulla durata del giudizio, giustificate però dalla necessità di soddisfare esigenze di rango fondamentale. Neppure appare prospettabile una limitazione della tutela giurisdizionale approntabile dal g.a. tale da tradursi in un vulnus al principio di adeguata tutela giurisdizionale degli interessi legittimi⁵⁰.

⁵⁰F. CARINGELLA-M. PROTTO, op. cit., pp. 1372-1385; La disciplina sul contenzioso nelle operazioni elettorali alla luce delle norme del Codice del Processo Amministrativo, op cit.; V. SALOMONE, I riti speciali nel nuovo processo amministrativo, 2010, pp. 25-27, in www.giustizia-amministrativa.it.

3.4. GLI APPELLI: ARTT. 131 E 132 c.p.a.

In modo del tutto singolare, dopo un rito unitario e uniforme per il processo di primo grado, le strade del ricorso per le elezioni amministrative e di quello per le elezioni europee si separano in appello.

Il legislatore ha previsto, infatti, due riti diversi, anche se simili.

L'art. 131 c.p.a. disciplina il procedimento in appello in relazione alle operazioni elettorali di Comuni, Province e Regioni.

Il comma 1, dispone che: "L'appello avverso le sentenze di cui all'art. 130 è proposto entro il termine di venti giorni dalla notifica della sentenza, per coloro nei cui confronti è obbligatoria la notifica; per gli altri candidati o elettori nel termine di venti giorni decorrenti dall'ultimo giorno della pubblicazione della sentenza medesima nell'albo pretorio del comune".

Ai sensi del comma secondo, il presidente fissa in via d'urgenza l'udienza di discussione. Al giudizio si applicano le norme che regolano il processo d'appello davanti al Consiglio di Stato, e i relativi termini sono dimezzati rispetto a quelli del giudizio ordinario.

La sentenza, prevede il comma 3, quando, in riforma di quella di primo grado, accoglie il ricorso originario, provvede con potere correttivo e sostitutivo dei risultati elettorali ai sensi dell'art. 130, comma 9.

Infine, il comma 4 dello stesso art. 131 c.p.a., dispone che: "La sentenza è immediatamente trasmessa in copia, a cura della segreteria del Consiglio di Stato, ai soggetti di cui all'art. 130, comma 8, i quali provvedono agli ulteriori incombeni ivi previsti e a quelli di cui al comma 11 dello stesso art. 130".

I soggetti a cui è trasmessa in copia la sentenza sono: il Sindaco, la Giunta provinciale o la Giunta regionale. Questi soggetti provvederanno, quindi, a comunicare agli interessati la correzione del risultato elettorale.

L'art. 132 c.p.a. disciplina, invece, il procedimento in appello in relazione alle operazioni elettorali del Parlamento europeo e come per l'art. 131 c.p.a., l'applicabilità della norma alle sole elezioni europee si ricava dalla rubrica e non dal contenuto dell'articolo.

Il primo comma, dispone che le parti del giudizio di primo grado possono proporre appello mediante dichiarazione da presentare presso la segreteria del TAR che ha pronunciato la sentenza, entro il termine di cinque giorni decorrenti dalla pubblicazione della sentenza o, in mancanza, del dispositivo. Sono, quindi, diversi rispetto all'art. 131 c.p.a. i termini per l'appello al Consiglio di Stato per la riforma della sentenza del TAR Lazio.

Il comma 2, prevede che: "L'atto di appello contenente i motivi deve essere depositato entro il termine di trenta giorni decorrenti dalla ricezione dell'avviso di pubblicazione della sentenza".

Infine, il comma 3, rinvia per tutto quanto non previsto dall'art. 132, alle disposizioni di cui all'art. 131.

Alla luce di quest'ultima disposizione normativa, deve ritenersi che la notifica dell'appello, come previsto per le elezioni regionali e amministrative, debba essere effettuata nel termine di venti giorni dalla notifica della sentenza, per coloro nei cui confronti essa è obbligatoria; per gli altri dalla data di pubblicazione sull'albo pretorio.

Una considerazione generale deve esser fatta in tema di legittimazione all'appello.

Mentre la formulazione dell'art. 131 c.p.a. porta a ritenere che ancora spetti una legittimazione anomala a favore dell'elettore che non sia stato parte del giudizio di primo grado, la chiara formulazione dell'art. 132 c.p.a., comma 1, porta a escludere questa eventualità, restando la facoltà di appellare a vantaggio delle sole parte del giudizio di primo grado⁵¹.

⁵¹F. CARINGELLA-M. PROTTO, *Ibidem*, p. 1385; La disciplina sul contenzioso nelle operazioni elettorali alla luce delle norme del Codice del Processo Amministrativo, *Idem*.

3.5. IL “CASO PIEMONTE”.

Il 10 gennaio 2014 è stato pubblicato il dispositivo di sentenza, cui ha fatto seguito nel prescritto termine di 10 giorni fissato dall'art. 130, comma 7, c.p.a., la pubblicazione della sentenza del TAR Piemonte n. 66/2014, con la quale è stato accolto il ricorso presentato il 7 maggio 2010 e che ha annullato:

- il provvedimento dell'Ufficio circoscrizionale per il Piemonte, Provincia di Torino, quale atto presupposto e preparatorio al conseguente atto di proclamazione degli eletti, con il quale è stata accettata e ammessa la lista “Pensionati per Cota” lista collegata al candidato Presidente per la coalizione di centro-destra Onorevole Roberto Cota;

- l'atto di proclamazione degli eletti dell'Ufficio elettorale centrale costituito presso la Corte di Appello di Torino con il quale, in data 9 aprile 2010, veniva proclamata l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del listino e si prendeva atto dell'avvenuta proclamazione dei Consiglieri regionali per la Regione Piemonte a seguito di consultazione elettorale.

Il fatto riguarda le elezioni amministrative per l'elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale, tenutesi in Piemonte nei giorni 28 e 29 marzo 2010.

I risultati della procedura elettorale sono stati trasfusi nel verbale dell'Ufficio elettorale centrale del 9 aprile 2010, dal quale è risultata la proclamazione a Presidente della Regione Piemonte di Roberto Cota, avendo questi conseguito un numero di voti pari a 1.042.483, con un divario di 9.157 preferenze rispetto ai 1.033.326 voti ottenuti

dalla Presidente uscente Mercedes Bresso.

Quest'ultima, agendo in proprio in qualità di candidato Presidente della coalizione di centro-sinistra, nonché di candidata capolista del listino regionale "Uniti per Bresso" e Luigina Staunovo Polacco, agendo in proprio e in qualità di coordinatrice del partito "Pensionati e invalidi", hanno impugnato con ricorso depositato il 7 maggio 2010 e successivo atto di motivi aggiunti, il predetto atto di proclamazione degli eletti e il presupposto provvedimento di ammissione della lista "Pensionati per Cota" collegata con il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale risultato vincitore, deducendo come circostanze di fatto che:

- tra le liste collegate al candidato Presidente Cota figurava la predetta lista "Pensionati per Cota", presente in tutte le circoscrizioni elettorali del Piemonte e promossa dal Consigliere Regionale del Piemonte Michele Giovine, in qualità di Presidente del "Gruppo regionale del Piemonte Consumatori";
- detta lista aveva riportato un totale di 27.892 voti validi a livello regionale, superiore allo scarto registrato all'esito delle elezioni tra le due principali coalizioni in lizza;
- anche nella circoscrizione elettorale della Provincia di Torino era stata presentata una lista "Pensionati per Cota", recante i nominativi di 19 candidati e premiata da un consenso di 15.805 preferenze;
- l'autenticazione delle dichiarazioni di accettazione delle relative candidature era stata effettuata dallo stesso Michele Giovine, dal di lui padre Giovine Carlo e dalla di lui madre Trigila Sebastiana, in qualità tutti di Consiglieri comunali di diversi Comuni;
- ai sensi dell'art. 14, L. 21 marzo 1990, n. 53, il Consigliere comunale esercita, nel territorio del Comune, ove ricopre la carica elettiva, le funzioni di pubblico ufficiale autenticatore delle sottoscrizioni di candidati;

- plurimi elementi inducevano le ricorrenti a ritenere che almeno 11 delle 19 sottoscrizioni di accettazione delle candidature, relative alla lista “Pensionati per Cota” per la Provincia di Torino, fossero false, e che il disposto dell’art. 4, L. 53/1990 non fosse stato rispettato, ovvero che i tre citati Consiglieri comunali avessero falsamente attestato di avere effettuato le autentiche negli ambiti territoriali di rispettiva competenza nel quale ricoprivano la carica di Consigliere comunale. Analogo sospetto veniva esteso alle modalità di presentazione della lista in tutte le altre circoscrizioni elettorali del Piemonte ed era alla base di un atto di esposto presentato sul punto da Luigina Staunovo Polacco, in data 4 maggio 2010, presso la locale Procura delle Repubblica.

Sulla base di tutte queste circostanze, le ricorrenti chiedevano in via principale, che il giudice amministrativo accertasse autonomamente i fatti penalmente rilevanti emersi nel corso dell’indagine penale arrivata a seguito del menzionato esposto del 4 maggio 2010, dichiarando l’illegittimità dell’ammissione della lista “Pensionati per Cota” e, di conseguenza, annullando l’esito della competizione elettorale, in quanto alterato in misura determinante da un numero di voti invalidi (27.892) superiore allo scarto numerico registrato tra le due coalizioni più votate.

In via subordinata e in funzione delle medesime conclusioni le ricorrenti formulavano espressa riserva di querela di falso nel termine eventualmente assegnato dal TAR.

Con una prima sentenza, parziale, dell’agosto 2010 il TAR Piemonte ha rigettato tutte le eccezioni preliminari di nullità, inammissibilità, irricevibilità e improcedibilità e ha ritenuto priva di fondamento la tesi avanzata in via principale circa la possibilità di diretto accertamento delle dedotte falsità da parte del giudice amministrativo e ha assegnato alla parte ricorrente il termine di

sessanta giorni dalla data di comunicazione o di notificazione, se anteriore, della sentenza, per la proposizione dinanzi al competente Tribunale Ordinario della querela di falso, relativamente all'autenticità delle dichiarazioni di accettazione delle candidature della lista "Pensionati per Cota", e delle autenticazioni delle relative sottoscrizioni, ai sensi dell'art. 41 del R.D. n. 642/1907 e degli artt. 221 e ss. c.p.c.

Con successiva ordinanza del 19 novembre 2010, il TAR constatata l'avvenuta proposizione della querela di falso dinanzi al competente Tribunale, ha, quindi, sospeso il giudizio; ciò in quanto, le certificazioni di cui si tratta posseggono i tratti distintivi noti dell'atto pubblico, assunta da pubblico ufficiale e come tale assistito da fede privilegiata ex art. 2700 c.c., revocabile in dubbio e contestabile unicamente mediante lo strumento processuale della querela di falso.

La giurisprudenza ha a più riprese sancito la natura di atti pubblici alle autenticazioni di sottoscrizioni nell'ambito del procedimento elettorale.

La Sezione V del Consiglio di Stato, con decisione del 03 febbraio 2005, n. 835, infatti, ha ritenuto che l'autenticazione è un atto pubblico, proveniente da pubblico ufficiale: "l'autenticazione, ovverosia, secondo quanto stabilito dall'art. 21, comma 2, del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, l'attestazione da parte del pubblico ufficiale dell'avvenuta apposizione delle firme in sua presenza, previo accertamento dell'identità dei dichiaranti, corredata dell'indicazione delle modalità seguite per l'identificazione, della data e del luogo di autenticazione, del nome, del cognome e della qualifica rivestita (oltre alla firma e al timbro dell'ufficio)".

Sulla medesima linea si è posto anche il Tribunale di Pescara, con ordinanza del 10 maggio 2004, che in maniera molto precisa ha

statuito che: “Invero non può dubitarsi che l’autentificazione fatta dal pubblico ufficiale delle sottoscrizioni delle liste elettorali o dei candidati costituisca atto pubblico, nel rispetto della definizione fornita dall’articolo 2699 del codice civile, essendo esso destinato a far prova di quanto nell’atto medesimo contenuto o meglio di quanto attestato per scienza diretta del pubblico ufficiale, sino a querela di falso”.

Mercedes Bresso e Luigina Stanuovo Polacco hanno, poi, proposto ricorso in appello avverso la sentenza parziale dell’agosto 2010, chiedendo l’accoglimento della propria domanda principale di accertamento diretto, da parte del giudice amministrativo, della falsità dei predetti atti.

Non definitivamente pronunciando sull’appello proposto dalle ricorrenti, la Sezione V del Consiglio di Stato, con sentenza del 16 febbraio 2011, n. 999, ha sospeso il giudizio disponendo la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, avendo ritenuto con la coeva ordinanza n. 1000/2011, rilevante e non manifestatamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 19, 130 e 131 del codice del processo amministrativo e delle previgenti disposizioni di cui agli artt. 7 del R.D. n. 2840/1923; 41 e 43 del R.D. 642/1907; 28, comma 3, e 30, comma 2, R.D., 1054/1924; 7, comma 3, ultima parte, e 8 della L. n. 1034/1971; 2700 c.c., in relazione agli artt. 24, 76, 97, 103, 11, 113 e 117 della Costituzione che precludono al giudice amministrativo di accertare incidentalmente eventuali falsità di atti del procedimento elettorale. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 304 depositata in data 11 novembre 2011, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale.

Nelle more del presente procedimento, il processo penale avviato a carico di Michele Giovine e Carlo Giovine per i reati di cui agli artt.

110 e 81 del cpv. c.p., art. 90, comma 2, D.P.R. n. 570/1960, era giunto a una prima pronuncia di condanna dei due imputati. La sentenza aveva accertato e statuito, la falsità di 17 delle 19 autenticazioni di firma apposte in calce alle dichiarazioni di candidatura relative alla lista “Pensionati per Cota” presentata per la Provincia di Torino.

Quindi, conclusosi l’incidente di legittimità costituzionale e fissata nuova udienza di discussione del procedimento di appello innanzi al Consiglio di Stato, la V Sezione ha pronunciato sentenza n. 4395, del 1 agosto 2012, con la quale ha esaminato la questione della possibilità dell’accertamento diretto da parte del giudice amministrativo della falsità delle sottoscrizioni e delle autenticazioni delle firme di presentazione della lista “Pensionati per Cota”.

Il giudice ha respinto l’appello, confermando la preclusione per il giudice amministrativo dell’accertamento in via diretta dell’asserita falsità delle firme e delle relative autentiche delle candidature, al contempo, ha, inoltre, rilevato che il giudice di primo grado, in funzione della decisione di merito, può esaminare le risultanze sia della querela di falso avviata in sede civile dalle odierne ricorrenti, sia del processo penale avviato a carico di Michele Giovine e Carlo Giovine, in relazione ai reati di falso commessi nell’ambito delle operazioni di presentazione della lista “Pensionati per Cota” e giunto, come visto, alla pronuncia di condanna di primo grado.

Per completezza, va rilevato che sempre nello stesso processo davanti al TAR il 7 giugno 2012, Michele Giovine ha depositato un ricorso incidentale preordinato all’annullamento degli atti degli uffici circoscrizionali centrali di ammissione della lista “Pensionati e invalidi per Bresso” collegata alla candidata Mercedes Bresso, nonché del provvedimento dell’Ufficio centrale regionale nella

parte in cui comunica che detta lista ha conseguito 12.582 voti validi. Con memoria depositata il 23 ottobre 2012, le ricorrenti hanno eccepito l'inammissibilità sotto plurimi profili del ricorso incidentale proposto da Michele Giovine. Con la stessa sentenza del 10 gennaio 2014, tale ricorso incidentale è stato dichiarato inammissibile per omessa notificazione e tardività.

Dopo la sospensione del giudizio e a ultimazione del procedimento penale, la Corte di Cassazione Penale ha condannato in via definitiva a 2 anni e otto mesi di carcere il Consigliere regionale Michele Giovine assieme al padre, anche lui condannato a due anni, per falso elettorale.

A seguito dello scambio di memorie e repliche scritte, la causa è stata discussa in pubblica udienza e in data 10 gennaio, come anticipato, è stato pubblicato il dispositivo di sentenza e nel termine di dieci giorni, a fatto seguito la pubblicazione della stessa.

Il TAR Piemonte, Sezione prima, definitivamente pronunciandosi sul ricorso, ha accolto il ricorso principale, come integrato dai motivi aggiunti, e per l'effetto ha annullato l'atto di proclamazione degli eletti, unitamente agli atti presupposti oggetto di impugnativa, ai fini della rinnovazione della competizione elettorale.

Il TAR ricorda come il presupposto logico-giuridico dal quale la domanda delle ricorrenti prendeva le mosse attenesse alla falsità delle sottoscrizioni di accettazione delle candidature inserite nella lista provinciale "Pensionati per Cota", nonché delle relative attestazioni di autenticazione. Su tale assunto si è innestata la richiesta di annullamento dell'atto di proclamazione degli eletti e dei provvedimenti di ammissione della lista "Pensionati per Cota" collegata con il candidato alla carica di Presidente della Giunta Regionale.

Nella motivazione della sentenza si legge: "Si è detto, infatti, che i

voti assegnati ad una lista illegittimamente ammessa non possono essere considerati alla stregua di voti nulli o illegittimamente assegnati, bensì restano ontologicamente voti incerti costituendo un mero coefficiente di aleatorietà che aleggia sul dato elettorale e che è impossibile rideterminare e correggere ex post (TAR Molise, sez. I, 28 maggio 20121, n. 224).

L'influenza che trae origine dal collegamento politico tra le liste si esercita, infatti, principalmente sulla formazione della volontà dell'elettore, quali che siano le modalità in cui il suo voto individuale si manifesti (solo per la lista provinciale, o anche per il relativo candidato Presidente).

È da dirsi, quindi, che il voto espresso in favore del Presidente per un verso risulta indotto, almeno in una sua frazione, dal fatto che tale candidato fosse espressione di una coalizione di forze politiche, la partecipazione tra le quali della lista votata (e illegittima) poteva costituire per l'elettore motivo determinate, molteplici essendo i fattori aggregativi del consenso elettorale...; e che, per altro verso, l'eliminazione ex post di una lista da una competizione elettorale determina un'insuperabile impossibilità di stabilire a chi quei voti sarebbero andati, non potendosi accertare in quale modo il comportamento dei suoi elettori sarebbe mutato. Sicché i voti assegnati ad una lista illegittimamente ammessa sono ontologicamente dei voti incerti, non potendosi escludere che una diversa configurazione del quadro politico avrebbe potuto determinare orientamenti di voto ed esiti finali diversi da quelli registrati.

Il descritto effetto perturbatore indotto sull'elettorato dalla presenza della lista non legittimata, è ulteriormente amplificato dal meccanismo del premio di maggioranza introdotto dall'art. 3 della L. n. 43/1995 e appare particolarmente evidente nelle ipotesi – come

quella in esame – in cui l’esito della consultazione è deciso da scarti differenziali assai contenuti. Proprio in questi casi è rilevante – e va – tenuto in debita considerazione anche in fase contenziosa, l’apporto marginale delle liste minori (spesso di estemporanea formazione), aggregate alla coalizione al preordinato fine di massimizzarne la capacità ricettiva del consenso.

Superata l’obiezione della permanenza di validità del voto, nei termini sin qui esposti, resta da ribadire il principio guida costantemente affermato dalla giurisprudenza, in ipotesi di illegittima ammissione di una lista, secondo cui, al fine di una giusta composizione di due esigenze egualmente fondamentali per l’ordinamento, l’una inerente alla conservazione – nei limiti del possibile – degli atti giuridici e alla massima utilizzazione dei relativi effetti, e l’altra inerente alla salvaguardia della volontà dell’elettore dall’influenza di eventuali cause perturbatrici, bisogna tener conto della consistenza numerica dei voti espressi a favore della lista illegittimamente ammessa. Quando essa non sia tale da alterare in modo rilevante la posizione conseguita dalle liste legittimamente ammesse, piuttosto che annullarsi integralmente il risultato delle elezioni e disporsi quindi la rinnovazione di esse, va ricercato il potere di correzione (Cons. Stato, V, 23 agosto 2000, n. 4586; id., sez. V, 07 marzo 2001, n. 1343; id., sez. V, 18 giugno 2001, n. 3212)

Si tratta quindi di apprezzare la consistenza dell’indebito perturbamento o dell’illegittima influenza esercitati sulla consultazione elettorale dalla presenza della lista che non doveva essere ammessa e, laddove sia riscontrabile un effetto perturbante tale da alterare in modo non trascurabile la posizione conseguita dalle liste illegittimamente ammesse, si impone l’annullamento delle elezioni e la rinnovazione del procedimento elettorale (Cons.

Stato, sez. V, 10 maggio 1999, n. 535; id., sez. V, 23 agosto 2000, n. 4586 e 7 marzo 2001, n- 1343).

Il che, in definitiva, impone di verificare che la consistenza numerica dei voti espressi a favore della lista illegittimamente ammessa, sia prevalente rispetto ai voti di scarto tra le due coalizioni più votate.

Proprio questo requisito, della necessità di una non trascurabile preponderanza dei voti ricevuti dalla lista illegittimamente ammessa (15.805) rispetto allo scarto dei voti registrato tra i due candidati alla presidenza risultati più votati (9.157), sussiste ampiamente nel caso di specie, ed è un criterio che può dirsi – per quanto sin qui esposto – costante e pacifico nella giurisprudenza...

In conclusione, va ritenuta fondata e accoglibile la domanda formulata dalle ricorrenti in via principale e, una volta stabilito che la lista provinciale illegittimamente ammessa ha influito in modo determinante sul risultato elettorale, non può non trarsi la dovuta conseguenza che da tale illegittima ammissione viene invalidato e travolto tutto il procedimento elettorale, complessivamente inteso, che va quindi rinnovato”⁵².

Avverso la suddetta sentenza del TAR, la Giunta Cota ha presentato ricorso al Consiglio di Stato, 60 pagine per smontare la sentenza annulla-elezioni e per ribadire che il Presidente è Roberto Cota “perché ha ottenuto il maggior consenso popolare dall’elettorato del Piemonte”. La tesi della difesa del governatore è che i giudici amministrativi avrebbero dovuto accogliere il ricorso incidentale che chiedeva di tener conto dell’annullamento dei voti della lista “Pensionati e invalidi per Bresso”: “l’invalida ammissione di una più liste produce naturalmente degli effetti e se questi effetti sono

⁵²C. RAPICAVOLI, Sentenza Tar Piemonte: annullata l’elezione del Presidente e dei consiglieri della Regione, 2014, in www.leggioggi.it.

tali da neutralizzarsi a vicenda la conseguenza è che il risultato elettorale corrisponde all'effettiva manifestazione del voto popolare". Secondo la difesa, quindi, si conferma la correttezza del voto, Cota batte Bresso per 9.286 voti a questi vanno sottratti sia i 15.765 consensi della lista "Pensionati per Cota" sia i 12.564 voti dei pensionati di centro-sinistra, per cui Cota sarebbe ancora vincitore ma solo per 6.085 voti. Da qui la richiesta al Consiglio di Stato di sospendere l'esecutività della sentenza del TAR e di riformarla integralmente⁵³.

Pertanto presumibilmente fra pochi mesi la vicenda giudiziaria dovrebbe essere conclusa, anche se appare improbabile, che la decisione definitiva arrivi in tempo per tenere le eventuali nuove elezioni insieme alle Europee.

Analizzato il caso, si rendono opportune alcune considerazioni.

Per quanto attiene agli effetti, va detto che la sentenza è immediatamente esecutiva e ha effetto retroattivo: in altri termini, non pone termine al mandato della Giunta Cota e dell'attuale Consiglio regionale a decorrere dal 10 gennaio 2014, ma lo cancella fin dall'inizio.

Quali siano le conseguenze dell'annullamento del voto su tutti gli atti adottati dalla Giunta e dal Consiglio negli ultimi quattro anni non è del tutto pacifico e dipende essenzialmente dalla natura dei singoli atti. Le leggi regionali e i regolamenti, con ogni probabilità, devono ritenersi comunque validi. Le nomine a cominciare da quelle degli Assessori, i piani, le autorizzazioni, i provvedimenti adottati dalla Giunta, dagli Assessori e dal Presidente potrebbero essere agevolmente contestati in quanto adottati da persone che

⁵³M. ACCOSSATO-M. TROPEO, Sentenza annulla-elezioni: la giunta Cota ha presentato ricorso, 2014, in www.lastampa.it.

ricoprivano “abusivamente” la loro carica.

In linea generale, comunque, è piuttosto improbabile che la sentenza comporti gravi conseguenze sulla passata azione di governo; l’ordinamento, infatti, si preoccupa di tutelare, in diversi modi, la stabilità degli effetti dei provvedimenti amministrativi e la principale garanzia sta nella possibilità di contestare un atto amministrativo solo entro un breve termine (30, 60 o 120 giorni), trascorso il quale, anche se illegittimo, diventa inoppugnabile.

Il discorso è diverso per i nuovi provvedimenti che Giunta Cota, ma anche il Consiglio, dovesse adottare, essi, infatti, potrebbero essere impugnati per carenza di potere.

Secondo alcuni commentatori, la Giunta e il Consiglio dovrebbero ritenersi decaduti e in carica solo per l’ordinaria amministrazione. Altri hanno suggerito la nomina, da parte del Governo, di un commissario che amministri la Regione fino alle prossime elezioni. Non vi sono, però, al riguardo soluzioni certe mancando regole chiare che prendano in considerazione questa eventualità.

È necessario inoltre capire perché la sentenza in esame è arrivata dopo quattro anni.

La vicenda processuale, è stata particolarmente complessa, come si evince dalla lettura del caso, sono state coinvolte, infatti, diverse giurisdizioni, in diversi gradi: dal Tribunale ordinario (civile e penale), alla Corte d’Appello, alla Cassazione, fino al Consiglio di Stato.

Come visto, il giudice amministrativo non può accertare la falsità di un atto prodotto da un pubblico ufficiale, accertamento che, invece, può avvenire solo dal giudice civile, attraverso il procedimento della “querela di falso” che prevede tre gradi di giudizio (Tribunale ordinario, Corte d’Appello e Cassazione); nel caso di specie, il processo, in realtà è ancora pendente in primo grado, ma la ragione

per cui il TAR ha ritenuto di poter decidere è che, nel frattempo, il giudice penale ha condannato definitivamente gli autori del reato per falso. I giudici hanno, pertanto, ritenuto questa decisione equiparabile a quella del giudice civile.

Fino alla definitiva sentenza della Cassazione, quindi, il TAR non ha potuto decidere e il processo è rimasto sospeso.

L'attuale Governo ha espresso la necessità, emersa da questa vicenda, di modificare alcune norme, per assicurare che le decisioni sulle regolarità delle elezioni possano giungere più rapidamente in futuro. Una prima modifica, in realtà si è visto, è già stata apportata, dal 2012, infatti, il ricorso volto a contestare l'ammissione di una lista alle elezioni deve essere proposto prima del voto, secondo il procedimento regolato dal più volte citato art. 129 c.p.a.

Emergono, però, due problemi: la difficoltà di accorgersi dell'irregolarità di una lista in termini così brevi, anche se normalmente i falsi e le irregolarità sono immediatamente evidenti, e come arrivare a una decisione del voto se permane la preclusione per il TAR, di accertare la falsità delle autenticazioni.

Una riforma efficace dovrebbe affrontare il problema sotto tre profili:

- 1) attualmente, è troppo facile presentare liste false (basti pensare che qualsiasi Consigliere comunale può attestarne la validità);
- 2) le pene previste per i responsabili non sono particolarmente elevate (Michele Giovine è stato condannato a due anni e 8 mesi e potrebbe ottenere la detenzione domiciliare o l'affidamento ai servizi sociali);
- 3) i tempi necessari per accertare i falsi sono molto lunghi (il giudice civile, a causa dell'enorme numero di cause pendenti non

riesce a decidere rapidamente)⁵⁴.

⁵⁴A. CARAPELLUCCI, 7 domande e 7 risposte sul caso Cota in Piemonte, 2014, in www.agoravox.it.

CAPITOLO QUARTO

“LE ECCEZIONI AL RITO ORDINARIO”

4.1. L'ASSISTENZA DEL DIFENSORE; 4.2. L'ART. 127 c.p.a.: “ESENZIONE DAGLI ONERI FISCALI”; 4.3. ART. 128 c.p.a.: “INAMMISSIBILITA' DEL RICORSO STRAORDINARIO AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA”.

4.1. L'ASSISTENZA DEL DIFENSORE.

Per quanto concerne l'obbligatorietà o meno del patrocinio di un avvocato, nella disciplina previgente, per i ricorsi in materia di operazioni per le elezioni dei Consigli Comunali, Provinciali e Regionali, l'art. 19, L. n. 1034/1971, prevedeva la possibilità della parte di non avvalersi del patrocinio di un avvocato, infatti così recitava al comma terzo: “Per i giudizi in materia di operazioni elettorali, previsti dall'art. 6, rimangono ferme le norme procedurali contenute nella legge 23 dicembre 1966, n. 1147. Per essi non è necessario il ministero di procuratore di avvocato”.

Una regola di segno opposto attestante l'obbligatorietà del suddetto patrocinio era prevista per le controversie aventi a oggetto le operazioni elettorali del Parlamento europeo, ex art. 47, comma 1, L. n. 18/1979, che prevedeva: “Per i giudizi di cui ai precedenti articoli è obbligatorio il patrocinio di avvocato o di procuratore legale secondo le norme generali”.

Il Codice del processo amministrativo all'art. 23, introduce un regime unico nei giudizi in materia elettorale, prevedendo la possibilità per le parti di stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore.

Infatti, l'art. 22 c.p.a. così dispone: “Salvo quanto previsto dall'art. 23, nei giudizi davanti ai tribunali amministrativi regionali è

obbligatorio il patrocinio di avvocato”, mentre l’art. 23 c.p.a. prevede: “Le parti possono stare in giudizio personalmente senza l’assistenza del difensore nei giudizi in materia di accesso e trasparenza amministrativa, in materia elettorale...”⁵⁵.

Per quanto riguarda il ricorso in appello, invece, ai sensi del combinato disposto degli artt. 95, comma 6, e 131, comma 2, c.p.a. , nel processo di appello avente ad oggetto le operazioni elettorali di Comuni, Province e Regioni è inammissibile la costituzione in giudizio avvenuta senza il patrocinio di avvocato abilitato innanzi alle giurisdizioni superiori, atteso che è ammessa la difesa personale delle parti nei processi in materia elettorale soltanto nel giudizio di primo grado.

A riprova di quanto ora affermato, Cons. di Stato, sez. V, 16 febbraio 2011, n. 999, secondo il quale non sono ammissibili ricorsi in appello firmati da avvocati non ammessi al patrocinio innanzi le giurisdizioni superiori. La possibilità di difesa personale delle parti nei giudizi elettorali, prevista dall’art. 23, comma 1, del Codice del processo amministrativo, non si applica davanti al Consiglio di Stato, come dispone il successivo art. 95, comma 6, del medesimo codice, che stabilisce: “Ai giudizi di impugnazione non si applica l’art. 23, comma 1”⁵⁶.

⁵⁵F. CARINGELLA-M. PROTTO, *Ibidem*, pp. 1390-1391.

⁵⁶Repertorio del Foro Italiano, [2560] Elezioni: Contenzioso, 2011, p. 998.

4.2. L'ART. 127 c.p.a.: "ESENZIONE DAGLI ONERI FISCALI".

Il contributo unificato è una tassa che i contribuenti devono pagare per l'iscrizione a ruolo delle cause civili (comprese le procedure concorsuali e di volontaria giurisdizione), amministrative e tributarie.

La parte che prima si costituisce in giudizio, che deposita il ricorso introduttivo, ovvero che, nei processi esecutivi di espropriazione forzata fa istanza per l'assegnazione o la vendita dei beni pignorati, è tenuta al pagamento contestuale del contributo unificato.

Dal 1° Gennaio 2012 la parte attrice quando modifica la domanda, propone domanda riconvenzionale o formula chiamata in causa, cui consegue l'aumento del valore della causa, è tenuta a farne espressa dichiarazione e a procedere al contestuale pagamento integrativo; anche le altre parti, quando modificano la domanda, propongono domanda riconvenzionale, formulano chiamata in causa o svolgono intervento autonomo, sono tenute a farne espressa dichiarazione e a procedere al contestuale pagamento di un autonomo contributo unificato, determinato in base al valore della domanda proposta⁵⁷.

Nel contenzioso elettorale, già l'art. 19, L. n. 1034/1971, all'ultimo comma, prevedeva che: "Per i giudizi in materia di operazioni elettorali... Gli atti relativi sono redatti in carta libera e sono esenti dalla tassa di registro e dalle spese di cancelleria".

Si tratta di una disposizione che grazie al rinvio contenuto nell'art. 10, D.P.R. n. 115/2002, ha mantenuto efficacia, potendo essere annoverata tra una di quelle ipotesi per le quali permaneva un'esenzione fiscale in ragione dell'espressa previsione dell'art. 19, al momento dell'entrata in vigore del T.U. sulle spese della

⁵⁷Contributo unificato – procedimenti esenti, in www.contributounificato.it.

giustizia.

Simile previsione era contenuta nell'art. 47, L. n. 18/1979, comma 2, per i giudizi in materia elettorale: "Gli atti relativi ai procedimenti sono redatti in carta libera e sono esenti dall'obbligo di registrazione e dalle spese di cancelleria".

I legislatore delegato, ha confermato, quindi, con l'art. 127 c.p.a. l'impostazione appena vista, prevedendo che: "Gli atti sono esenti dal contributo unificato e da ogni altro onere fiscale".

Decisione, ovviamente, armonica con la natura di azione popolare dei ricorsi in materia elettorale⁵⁸.

⁵⁸F. CARINGELLA-M. PROTTO, op. cit., p. 1390.

4.3. ART. 128 c.p.a.: “INAMMISSIBILITA’ DEL RICORSO STRAORDINARIO AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA”.

Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica rappresenta il principale e più importante mezzo di risoluzione delle liti alternativo al processo innanzi al TAR e al Consiglio di Stato, e costituisce, comunque, un ulteriore rimedio di tutela del cittadino.

Esso non è assimilabile né propriamente agli altri ricorsi amministrativi, né ai procedimenti di amministrazione attiva, rappresentando un procedimento di tipo contenzioso avente notevoli parallelismi con i rimedi giurisdizionali, quali la necessità di notifica ai controinteressati, l’ammissibilità con i soli vizi di legittimità, la regola dell’alternatività, i rimedi giurisdizionali contro la decisione.

Si tratta di un rimedio di natura giuridica, a carattere generale, di natura impugnatoria, ammesso contro gli atti amministrativi definitivi, siano essi lesivi di interessi legittimi o di diritti soggettivi e utilizzabile per i soli vizi di legittimità.

Alcuni vantaggi connessi alla sua presentazione sono indubbi, quali:

- il termine di presentazione di centoventi giorni, quindi doppio, rispetto al ricorso giurisdizionale, che consente di utilizzarlo quando sono scaduti i termini per la proposizione di quest’ultimo;
- la sua sostanziale gratuità, non essendo necessario il patrocinio del difensore tecnico;
- lo svolgimento in unico grado e secondo precisi tempi procedurali.

L’alternatività con il ricorso innanzi al giudice amministrativo, tuttavia, non è completa essendo, questo tipo di ricorso, escluso per

alcune materie, fra le quali: i contenziosi elettorali⁵⁹.

Il Codice del processo amministrativo, ha introdotto, all'art. 128 c.p.a. una disposizione grazie alla quale si esclude la possibilità di utilizzare nelle materie del contenzioso elettorale, per le quali è prevista la giurisdizione del giudice amministrativo, lo strumento del ricorso straordinario. Nell'unico comma dello stesso articolo 128 si prevede, infatti, che: "Nelle materie di cui al presente Titolo non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica."

Si tratta di una soluzione che recepisce le indicazioni della giurisprudenza amministrativa, che ha rilevato come sia inammissibile il ricorso alla tutela straordinaria trovando lo stesso, malgrado la sua configurazione come rimedio straordinario, un limite obiettivo nell'esistenza di una tutela giurisdizionale organizzata secondo regole speciali.

In linea con questo, TAR Sicilia, Catania, sez. II, 8 maggio 2008, n. 873, il quale ha sostenuto che: "Tali regole speciali sono finalizzate alla predisposizione di un processo caratterizzato da una particolare celerità così da eliminare in tempi stretti e rigorosi ogni incertezza sulla regolarità delle elezioni...Il delineato regime acceleratorio collide insanabilmente con i tempi lunghi del ricorso straordinario proponibile entro il termine di centoventi giorni. Altro profilo di inammissibilità della tutela straordinaria si ricava dalla considerazione che nella materia in questione è riconosciuta al giudice amministrativo una giurisdizione di merito che consente la correzione dei risultati elettorali, mentre nessun sindacato di merito è previsto in sede di ricorso straordinario potendo tale strumento condurre meramente all'annullamento per motivi di legittimità degli

⁵⁹C. VOLPE, Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, in www.giustizia-amministrativa.it

atti impugnati...”.

Anche il Consiglio di Stato, sezione prima, il 21 ottobre 2009, con parere n. 3244, si è espresso sull’argomento in merito ad un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica presentato avverso le decisioni dell’ Ufficio elettorale nazionale e i verbali di riunione delle liste dei candidati relativi alle elezioni dei membri del Parlamento europeo anno 2009.

In predetta occasione il Consiglio di Stato ha ritenuto inammissibile il ricorso, ostandovi il disposto dell’art. 42, L. n. 18/1979, il quale prevede: “Contro gli atti di proclamazione degli eletti, per motivi inerenti alle operazioni elettorali successive alla emanazione del decreto di convocazione dei comizi, qualsiasi cittadino elettore può proporre impugnativa davanti al tribunale amministrativo regionale del Lazio”.

Lo stesso Consiglio di Stato ha, inoltre richiamato, il principio consolidato secondo il quale il ricorso in materia elettorale non può essere svolto con le forme del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, giacché è autonomamente regolato da un procedimento speciale, caratterizzato da termini accelerati e da possibile decisione di merito, rimesso alla esclusiva giurisdizione del giudice amministrativo⁶⁰.

⁶⁰F. CARINGELLA-M. PROTTO, op. cit., p. 1359.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto visto, quello che emerge dall'analisi della disciplina in tema di contenziosi elettorali devoluti alla cognizione del giudice amministrativo contenuta nel Codice del processo amministrativo introdotto con D.Lgs. n. 104/2010, è il consolidamento di un principio generale per cui i ricorsi in materia elettorale sono regolati da un procedimento speciale caratterizzato da termini accelerati in ragione della volontà di garantire la ragionevole durata del processo.

Ci sono aspetti, però, che rimangono oscuri anche alla luce dell'introduzione degli articoli del Codice.

Primo fra tutti, la mancata attuazione da parte del legislatore delegato della previsione contenuta nell'art. 44 della Legge delega n. 69/2009, circa l'introduzione di una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in termini compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni. Questa mancata attuazione ha portato il permanere di incertezze interpretative e ad un vuoto legislativo in un ambito particolarmente delicato come quello delle elezioni nazionali.

Sicuramente, dubbi interpretativi permangono anche in relazione alle innovazioni apportate all'art. 129 c.p.a. dal D.Lgs. n. 160/2012, in relazione alla fase del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni comunali, provinciali, regionali e per il rinnovo dei membri del Parlamento europeo.

Le perplessità riguardano quali effettive modifiche sostanziali volevano essere apportate con il decreto correttivo al Codice con riguardo all'art. 129 c.p.a., dal momento che l'idea emersa durante i lavori preparatori era quella di estendere l'ambito oggettivo del contenzioso includendovi le ammissioni di liste e candidati, idea che però, non è chiaro se sia stata completamente realizzata dalla previsione in commento, la quale risulta, come è stato affrontato nel capitolo pertinente, invece, essere di scarsa chiarezza e utilità.

È indubbio che quello che si evince dalla lettura della disciplina dei contenziosi elettorali è la realizzazione della volontà del legislatore delegante di concentrare in un unico testo normativo la disciplina precedentemente frammentata in numerose disposizioni, ma è altrettanto evidente come vi sia stata, da parte del legislatore delegato, la mancanza di un necessario coraggio per apportare quelle modifiche sostanziali che avrebbero creato una svolta storica in tema di ricorsi elettorali.

In conclusione, anche alla luce del recentissimo “caso Piemonte”, si può affermare che: le regole della democrazia devono essere chiare, di rapida e immediata applicazione e interpretazione, viceversa, la stessa sovranità popolare, che si esprime principalmente attraverso il voto, risulta menomata.

BIBLIOGRAFIA

ACCOSSATO M.-TROPEO M., Sentenza annulla-elezioni: la giunta Cota ha presentato ricorso, 2014, in www.lastampa.it.

ANONIMO, Contributo unificato – procedimenti esenti, in www.contributounificato.it.

ANONIMO, Elezioni politiche 2013, esclusione liste: ricorsi inammissibili per difetto di giurisdizione, 2013, in www.giurdanella.it.

ANONIMO, Giunta provinciale amministrativa, in www.wikipedia.org.

ANONIMO, Il Regolamento del Senato, in www.senato.it.

ANONIMO, La disciplina sul contenzioso nelle operazioni elettorali alla luce delle norme del Codice del Processo Amministrativo, 2011, in www.filodiritto.com.

ANONIMO, Le Giunte, in www.leg16.camera.it.

ANONIMO, Relazione al Codice del Processo Amministrativo, in www.documenti.camera.it.

ANONIMO, Unità per la semplificazione e la qualità della Regolazione, in www.semplificazionenormativa.it.

BIONDI F.-PLATANIA L., Ma chi fa i decreti legislativi? Sui

legami tra Consiglio di Stato ed esecutivo, 2009, in www.forumcostituzionale.it.

CAPIZZI M., Osservatorio sulla giurisprudenza amministrativa, 2013, in www.ildirittoamministrativo.it.

CAPONIGRO R., La valutazione giurisdizionale del merito amministrativo, 2010, in www.giustizia-amministrativa.it.

CARAPPELLUCCI A., 7 domande e 7 risposte sul caso Cota in Piemonte, 2014, in www.agoravox.it.

CARINGELLA F.-M. PROTTO, Manuale di diritto processuale amministrativo, Dike Giuridica Editrice, 2012.

CHERCHI A., Il nuovo Codice dei Tar perde i ricorsi elettorali, 2010, in “Il sole 24 ore”.

CHIEPPA R.-LEHER E., Finalmente sancita l'immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni locali e regionali, 2010, in *Giur. Cost.*, 2010.

CONTALDI LA GROTTIERA C., Le nuove regole sul contenzioso elettorale, 2010, in www.professioni-imprese24.ilsole24ore.com.

DE NICTOLIS R., Il secondo correttivo del codice del processo amministrativo, 2012, in www.giustizia-amministrativa.it.

MAURO I., Il rito elettorale al vaglio del Consiglio di Stato: chiarimenti in merito ad onere di notifica e preposizione della

querela di falso, 2013, in www.ilnuovodirittoamministrativo.it.

MENICHETTI E., Giudizi elettorali: il ricorso contro l'atto di proclamazione degli eletti va notificato solo all'ente al quale l'elezione si riferisce e, quali controinteressati, ai candidati, con esclusione degli uffici temporanei e dell'Amministrazione statale (Ministero dell'Interno e Prefettura), 2013, in www.gazzettaamministrativa.it.

PLATANIA L., In tema di contenzioso sugli atti del procedimento elettorale preparatorio, in www.forumcostituzionale.it.

QUINTO P., Il nuovo Codice, il giudizio elettorale e la Corte Costituzionale: una singolare coincidenza, 2010, in www.giustizia-amministrativa.it.

QUINTO P., L'art. 129 del Codice del processo amministrativo, il <caso Piemonte>, il monito della Corte Costituzionale: un decreto correttivo?, 2010, in www.giustizia-amministrativa.it.

RAMAJOLI M., Osservazioni sui riti speciali, 2010, in www.giustamm.it.

RAPICAVOLI C., Sentenza Tar Piemonte: annullata l'elezione del Presidente e dei consiglieri della Regione, 2014, in www.leggioggi.it.

SAITTA N., L'araba fenice del contenzioso elettorale (a proposito del c.d. codice del processo amministrativo), 2010, in www.giustamm.it.

SALOMONE V., I riti speciali nel nuovo processo amministrativo, 2010, in www.giustizia-amministrativa.it.

SAVASTA P. M., Il contenzioso elettorale, in www.giustizia-amministrativa.it.

TORRETTA P., Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico? Riflessioni sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 259 del 2009, 2010, pp. 1-6, in www.giurcost.it.

VIRGA P., La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione, Giuffrè, 2003.

VOLPE C., Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, in www.giustizia-amministrativa.it.

